

European University Institute

EUROPEAN POLICY UNIT

320

EUR



E.U.I. WORKING PAPER No. 85/177


L'EUROPE POLITIQUE ET LE CONFLIT ISRAELO-ARABE

par

Alain Dieckhoff

Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole (FI)

June 1985



No part of this paper may be reproduced in any form without  
permission of the author.

(c) European Policy Unit

Printed in Italy in June 1985

European University Institute

Badia Fiesolana

50016 S. Domenico di Fiesole (FI)

Italy



### The European Policy Unit

The European Policy Unit, at the European University Institute, was created to further three main goals. First, to continue the development of the European University Institute as a forum for critical discussion of key items on the Community agenda. Second, to enhance the documentation available to scholars of European affairs. Third, to sponsor individual research projects on topics of current interest to the European Communities. Both as in-depth background studies and as policy analyses in their own right, these projects should prove valuable to Community policy-making.

One of the continuing research interests of the Policy Unit is the role that the European Community plays in world affairs, including "high politics." In this context, Dr. Alain Dieckhoff, Jean Monnet Fellow at the European University Institute, has examined Europe's role in the Middle East conflict.

Further information about the work of the European Policy Unit can be obtained from the Director, at the European University Institute in Florence.





## L'EUROPE POLITIQUE ET LE CONFLIT ISRAELO-ARABE

### EXORDE

Une frontière, traditionnelle, sépare la politique intérieure de la politique extérieure. Cette frontière est reconnue comme telle par les praticiens de la politique, à l'instar du Général DE GAULLE qui considérerait la politique étrangère, associée avec les problèmes de défense, comme un domaine à part des affaires politiques, domaine qu'il s'était réservé pour tracer les grandes lignes de l'action extérieure de la France. Cette frontière est également reconnue comme valide par les politologues qui continuent à établir une distinction entre politique nationale et extérieure, même si cette bipartition tend à être quelque peu assouplie, James ROSENAU démontrant avec sa "linkage theory" que l'interdépendance entre les deux types de politique est grande (1).

Cette politique étrangère, distincte de la politique intérieure, nous la définirons de façon classique à l'aide de deux paramètres: les buts et les instruments. "Réduite à ses éléments fondamentaux, la politique étrangère consiste en deux choses: des objectifs nationaux à atteindre et des moyens pour les atteindre" (2). Cette double facette de la politique étrangère a été abondamment explorée par les spécialistes des relations internationales, en



particulier par ceux qui appartiennent à ce que nous pourrions nommer "l'école traditionaliste-réaliste" qui étudie les relations entre Etats à partir d'une approche historico-empiriste. Les tenants de cette école même s'ils retiennent des variables pour expliquer les choix des Etats (ce sont en politique étrangère les acteurs par excellence sur la scène internationale même si les organisations nationales ou internationales agissent aussi sur ce terrain), estiment impossible de repérer et classer les déterminants principaux qui interviennent dans le comportement international des Etats. Les adeptes de cette école, parmi lesquels figurent des grands noms comme Raymond ARON, Henry KISSINGER, Hans MORGENTHAU, Stanley HOFFMANN ont essayé de préciser quels étaient d'une part, les visées de la politique étrangère et, d'autre part, les moyens à sa disposition. Les objectifs peuvent être divers: obtenir des gains économiques, garantir la sécurité nationale, protéger l'intégrité territoriale du pays, s'assurer des avantages sur le plan intérieur, faire croître le prestige de la nation. Cependant l'objectif cardinal de la politique étrangère est, dans l'optique des "réalistes", la conservation, et si possible l'accroissement du pouvoir de la nation dans le monde.

Hans MORGENTHAU surtout a fait du pouvoir un concept central de son analyse des relations internationales: "Dès que les hommes d'Etat et les peuples s'efforcent d'atteindre un objectif par le biais de la politique étrangère ils le font en luttant pour le pouvoir" (3). Nicholas SPYKMAN, un autre représentant éminent de ce courant de pensée, affirme même que "l'accroissement de la



position de pouvoir relatif devient l'objectif premier de la politique intérieure et extérieure des Etats" (4).

Cette aspiration à la puissance nationale va de pair avec la promotion de l'intérêt national: pour garantir et élargir ses intérêts, l'Etat, par l'intermédiaire du gouvernement, doit accroître son pouvoir c'est-à-dire sa domination et son contrôle sur les autres acteurs du jeu politique international.

Quant aux moyens utilisés par l'Etat pour promouvoir ses intérêts et donc, concomitamment sa puissance, ils se classent dans différents registres, les représentants de l'Etat pouvant utiliser la diplomatie traditionnelle aussi bien que la force militaire, les pressions économiques et commerciales ou la guerre psychologique.

Les objectifs que la politique étrangère cherche à atteindre et les moyens qu'elle met en oeuvre à cette fin nous permettent d'isoler les deux caractères du "type idéal" de la politique étrangère. Celle-ci comporte deux traits essentiels: affirmation de l'intérêt national de l'Etat (qui se subdivise en autant d'intérêts concrets particuliers) et exercice d'une influence sur le cours des affaires internationales et le comportement des acteurs (Etats, organisations régionales...). Evidemment, comme tout type idéal, celui que nous venons de dégager est une reconstruction intellectuelle qui détache de l'ensemble historico-politique les traits caractéristiques d'un fait ou d'un phénomène. La politique étrangère n'est donc pas, dans sa mise en oeuvre pratique, dirigée uniquement vers la satisfaction de l'intérêt national et la lutte pour le pouvoir mais d'un point de vue



théorique, il est possible d'isoler ces deux traits afin d'obtenir un concept homogène qui nous permette de mieux saisir la nature de la politique étrangère et nous serve d'instrument de mesure pour comprendre une "politique étrangère" déterminée, celle de l'Europe des Dix.

Notre dessein est d'appréhender l'action extérieure de l'Europe par rapport aux deux paramètres suivants: l'intérêt global des Européens et l'affirmation de leur puissance politique. Notre approche ne sera cependant pas "positive" c'est-à-dire que notre projet n'est pas de voir de quelle façon l'Europe défend son intérêt et manifeste son pouvoir politique mais plutôt d'apprécier ce qui l'empêche d'agir dans ce sens. Cette optique présente à nos yeux un avantage méthodologique. Elle renverse la perspective classique qui sous-tend certaines analyses relatives à la Coopération Politique Européenne (par exemple celle de Reinhardt RUMMEL) (5), perspective qui met en avant le rapprochement des différentes politiques nationales mais aussi l'élaboration d'un "substrat" politique commun.

Ces analystes sont fondés à souligner les progrès indéniables qui ont affecté la coopération politique entre les Etats membres mais leurs prémisses partent, implicitement, d'une constatation liminaire: l'Europe est un acteur international. Or l'Europe n'est pas un acteur international au sens plein du terme, si on définit celui-ci comme un agent doté de "l'attribut comportemental d'autonomie", cette dernière consistant en "la capacité d'agir selon des modalités ayant des conséquences en politique



internationale" (6). L'Europe ne forme pas une telle entité autonome, peut-être l'est-elle potentiellement mais pour l'instant elle demeure un acteur en devenir, en constitution, ou pour le dire en d'autres mots, elle "semble être une sorte d'acteur international à moitié développé" (7). Méthodologiquement, il nous paraît donc plus profitable de voir quels obstacles interdisent à l'Europe, acteur international imparfait, de développer une véritable politique étrangère, plutôt que d'examiner ce qui, à l'heure actuelle laisse supposer qu'elle pourra en mettre une en pratique ultérieurement.

Notre type idéal nous fournit un instrument utile pour définir la politique étrangère, instrument qui se révèle néanmoins insuffisant. Pour préciser ce concept, nous prendrons assise sur le modèle théorique construit par James ROSENAU, modèle qui définit cinq variables affectant la formation de la politique étrangère. Celles-ci, rangées par ordre de complexité croissante suivant la sphère d'intervention qui est la leur, sont des variables individuelles (sphère privée de la personne), des variables de rôle (sphère des décideurs politiques), des variables liées au système politique (sphère du gouvernement, de l'administration, de la bureaucratie), des variables nationales (sphère de la société, de la nation) et des variables systémiques (sphère du système international).

Sans exposer en détail ces différentes variables (8), il convient toutefois de préciser en quelques mots quel est le contenu de chacune d'elles.



Les premières sont liées à l'idiosyncrasie des individus et mettent en jeu l'impact de la personnalité et l'influence des caractères psychologiques sur les décideurs politiques.

Les secondes concernent le rôle des acteurs c'est-à-dire les contraintes normatives auxquelles ils sont censés se conformer et les droits afférents qui y sont attachés. Examiner l'effet du rôle en politique étrangère c'est s'interroger sur la modification du comportement qui affecte les décideurs dès lors qu'ils occupent une fonction développant une certaine conduite et suscitant des attentes.

Les variables bureaucratique-gouvernementales incluent la structure des organisations gouvernementales, les procédures et processus de fonctionnement de l'appareil politico-administratif et les techniques de prise de décision et de mise en oeuvre de celles-ci. Comment la politique étrangère est-elle déterminée par ces structures et processus, telle est la question à laquelle on est confronté face à ces variables.

Ces variables nationales englobent une variété d'éléments extrêmement divers de nature géographique (taille du pays par exemple), économique (capacité industrielle), sociale (structure de classes), historique (poids des événements passés), psychologique (tempérament des peuples...) et culturelle (valeurs dominantes de la société...). Ils constituent, ensemble, le facteur national qui intervient à de multiples titres dans la genèse, la formulation et la concrétisation de la politique nationale.



Enfin, les variables systémiques regroupent toutes celles qui sont externes à l'acteur: comportements et actions des autres acteurs internationaux, événements politiques extérieurs, structure du système international... Ces variables ont été abondamment utilisées pour décrire la politique étrangère comme une série de réponses à des défis et pressions extérieurs (9).

Ces cinq variables sont de deux espèces: quatre sont endogènes c'est-à-dire spécifiquement rattachées à l'acteur politique; une seule est exogène, externe à l'acteur, la variable systémique. Cette dernière variable, nous ne nous y arrêterons pas parce que notre projet est d'examiner spécifiquement les causes internes à l'Europe, qui entravent sa capacité à être un véritable acteur international.

Nous ne retiendrons d'ailleurs pas non plus les deux variables endogènes qui concernent l'idiosyncrasie et le rôle parce qu'elles se situent à des niveaux d'analyse, psychologique d'une part, et micro-sociologique d'autre part, que nous ne voulons pas aborder ici. Nous concentrerons donc notre analyse sur les deux variables macro-sociologiques: gouvernementales et nationales.

Ces variables ayant été élaborées surtout par référence à l'Etat national, la terminologie de ROSENAU ne peut pas s'appliquer telle quelle à "la politique étrangère" de l'Europe qui ne dispose pas d'un gouvernement central et qui ne constitue pas un ensemble national. Nous préférons donc nommer ces deux variables structurelle et fondamentale. Précisons que ces termes sont totalement exempts de connotations subjectives ou négatives. Les variables fondamentales ne sont pas plus essentielles, centrales,



primordiales que les variables structurelles, simplement les premières renvoient à des considérations politiques de fond (10) tandis que les secondes concernent la forme du système et les relations que les divers éléments nouent entre eux. Les variables fondamentales ne sont donc pas, dans notre système théorique, plus déterminantes que les variables structurelles.

Ces variables structurelles et fondamentales affectent l'action extérieure de l'Europe. en développant certaines contraintes, et notre objectif sera de voir quelles contraintes agissent avec un effet de contraction sur l'action des Européens c'est-à-dire en la freinant. C'est par ces deux variables que nous pourrions replacer l'activité internationale des Dix en relation avec les deux paramètres du "type idéal" de politique étrangère que nous avons dégagés préalablement: l'intérêt et le pouvoir.

Ces différents outils conceptuels que nous nous sommes donnés, nous les utiliserons pour l'étude d'un cas concret : le fonctionnement de la "politique étrangère" européenne face au conflit israélo-arabe. Ce choix se justifie pour deux raisons.

D'une part l'Europe a retenu le Moyen-Orient, plus spécifiquement la confrontation israélo-arabe, comme un champ privilégié pour la Coopération Politique Européenne depuis 1970, date de sa mise en place. Si l'Europe a porté ses efforts sur le Moyen-Orient, concurremment avec la Conférence d'Helsinki, c'est, comme le dit à juste titre le chercheur palestinien Bichara KHADER, parce que "ces deux tâches démontrent l'importance première accordée par l'Europe à sa propre sécurité en Europe et au Moyen-Orient" (11).



Si sur le continent européen les Etats membres de la C.E.E. cherchent avant tout la sécurité militaire et stratégique, au Moyen-Orient la sécurité de l'Europe est d'ordre énergétique. C'est donc par une claire conscience de son intérêt (s'assurer un approvisionnement régulier en pétrole) que l'Europe se préoccupe au premier chef de la situation moyen-orientale. Que l'Europe ait eu conscience de son intérêt n'implique pas, pour autant, qu'elle ait toujours suivi dans ses actes politiques concrets.

Le fait que les Etats membres de la C.E.E. se soient penchés sur le Moyen-Orient depuis des années est aussi un atout méthodologique car cela nous permettra de voir, sur une période de temps assez longue, comment les variables structurelles et fondamentales ont pesé sur l'activité européenne. Notre analyse s'inscrivant dans une certaine durée, les conclusions que nous pourrons dégager seront donc plus fiables.

La seconde raison qui nous incite à diriger notre curiosité intellectuelle vers les relations entre l'Europe et le Moyen-Orient tient au rôle capital du bassin oriental de la Méditerranée dans les relations internationales. De part sa situation géographique et les richesses énergétiques qu'il recèle, le Moyen-Orient est d'une importance stratégique dans les rapports Est-Ouest. Parmi toutes les tensions qui l'agitent (à Chypre, dans le Golfe Persique, au Liban, ...), le conflit israélo-arabe reste, non seulement le plus "vieux" conflit qui traverse la région, mais aussi celui qui repose sur des "strates conflictuelles" très diverses, d'ordre politique (nationalisme juif et arabe-palestinien), historique (litige sur l'antécédence de la

possession du territoire), économique (développement de type occidental et passage au développement dans une économie traditionnelle), social (société occidentalisée face à des sociétés plus traditionnelles) et religieux (judaïsme et Islam).

Cette complexité du conflit, qui explique pour une large part sa pérennité, rend également compte de la difficulté intrinsèque à lui apporter une solution globale qui résolve ces différents antagonismes imbriqués les uns dans les autres.

Face à cette confrontation israélo-arabe, nous verrons successivement quelles variables structurelles et fondamentales agissent comme des contraintes sur l'activité extérieure de l'Europe politique, et cela en cherchant constamment à étayer notre réflexion par un examen minutieux de décisions européennes particulières.



Première partie : VARIABLES STRUCTURELLES

L'action européenne naît et se cristallise dans un certain cadre normatif c'est-à-dire qu'elle est enserrée dans un corps de règles, plus ou moins rigides qui définissent le contexte formel dans lequel elle évolue.

Ces règles instituent la Coopération Politique Européenne (C.P.E.), dans le sens qu'elles lui fournissent un cadre au sein duquel elle se développe.

Ce modèle de fonctionnement formel de la C.P.E., nous nous proposons de voir dans quelle mesure il constitue une entrave objective au développement d'une action commune des Européens dans le champ de la politique étrangère en gardant un oeil attentif sur le conflit israélo-arabe. Les questions suivantes seront soulevées: la structure organisationnelle de la C.P.E. a-t-elle un effet inhibiteur sur l'action européenne? Cette dernière pâtit-elle d'une définition imprécise des buts et objectifs de la collaboration intra-européenne? La C.P.E. s'exprime-t-elle sur un mode actif ou réactif? Donne-t-elle lieu à des déclarations, démarches, interventions ayant un impact concret sur le terrain moyen-oriental?

Avant de répondre à ces questions, disons quelques mots introductifs sur la structure de "la communauté politique

européenne" telle qu'elle a été forgée progressivement à partir de 1970 (12).



A Les mécanismes de la Coopération Politique

Le rapport Davignon, adopté à Luxembourg le 23 octobre 1970 par les Six, constitue incontestablement un compromis entre la France, partisane d'une collaboration purement intergouvernementale, et les Pays-Bas ou l'Allemagne, favorables à une coopération politique plus intégrée. Ce clivage persiste en effet malgré le retrait du Général DE GAULLE de la scène politique française, qui, s'il permet la relance du processus, ne fait pas pour autant disparaître les problèmes d'ordre institutionnel (de forme) et "thématique" (de fond) qui avaient empêché que les essais préalables d'institution d'une coopération européenne se concrétisent. Pour faire face à ces questions, le rapport Davignon propose en premier lieu une procédure souple qui associe les ministres des Affaires Etrangères de la C.E.E., les directeurs politiques des Ministères des Affaires Etrangères (le Comité politique) et les groupes de travail qui se réunissent sur une base ad hoc.

L'absence de trop grande rigidité formelle a permis aux mécanismes de la C.P.E. de s'enrichir, d'abord par l'apparition en avril 1974 des réunions Gymnich (du nom du château près de Bonn où s'est tenue la première rencontre de ce genre) au cours desquelles sont abordés, entre autres, les problèmes soulevés par la Coopération Politique, puis par l'institution en décembre 1974 du Conseil



Européen compétent à la fois pour les matières communautaires et pour celles relevant de la Coopération Politique.

De même, à un niveau plus technique, la Coopération Politique a été renforcée dans le rapport de Copenhague (Juillet 1973) par la mise en place d'un double système de correspondants: un réseau télex dit Coreu qui maintient un contact direct entre les Ministères des Affaires Etrangères et un réseau humain de Correspondants Européens chargés de l'application concrète de la Coopération Politique ainsi que, dans certains cas, de la préparation du travail du Comité Politique.

Le travail de coopération se situe résolument sur le plan inter-gouvernemental, mais, afin de satisfaire le penchant plus intégrationniste de certains pays membres, le rapport Davignon prévoit aussi l'association de la Commission Européenne aux travaux touchant aux activités communautaires ainsi que des rencontres régulières avec la Commission Politique du Parlement Européen. Ces rapports horizontaux entre la C.P.E. et les institutions communautaires se sont étoffés au fil du temps. La Commission Européenne est associée désormais à tous les niveaux de la Coopération Politique, particulièrement du fait qu'il devient de plus en plus difficile de discriminer, de part leur interdépendance, entre matières communautaire et strictement politique. Le Comité des Représentants Permanents (COREPER) est, par l'intermédiaire de son président, informé du travail effectué dans le cadre de la Coopération Politique. Enfin, le Parlement Européen est désormais plus fréquemment tenu au courant des travaux de la Coopération Politique (13).



Même si l'association des instances communautaires est allée en grandissant, la Coopération Politique reste cependant, indéniablement, un processus avant tout intergouvernemental, c'est-à-dire associant des Etats souverains.

En second lieu, le rapport Davignon se prononce sur les matières que la Coopération Politique peut aborder. C'est en partie les oppositions sur le champ d'application de la Coopération Politique qui avaient causé l'échec des projets antérieurs (Plan Fouchet de 1961-1962). Il était donc nécessaire de trouver un terrain d'intervention qui puisse emporter l'adhésion des Six.

Deux domaines sont exclus de facto de la Coopération Politique: l'économie qui reste du ressort des Communautés Européennes et de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique - la défense qui doit continuer à être traitée dans deux forums prévus à cet effet: l'OTAN et l'Union de l'Europe Occidentale. Afin de réaliser les progrès dans le domaine de l'unification politique, progrès que le Sommet de La Haye (Décembre 1969) avait appelés de ses vœux, le rapport de 1970 estime que le cheminement progressif vers cette union nécessite avant tout un rapprochement des politiques étrangères.

L'engagement auquel souscrivent les Six en adoptant le rapport de Luxembourg est donc extrêmement circonscrit mais, aussi, peu contraignant. En effet, l'objectif de la C.P.E. n'est pas d'élaborer une authentique politique étrangère commune mais simplement d'assurer "par une information et des consultations régulières une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de politique internationale" et "de renforcer la



solidarité en favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et, lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable, des actions communes" (14).

La C.P.E. a donc une double fonction très modeste: de tribune politique, d'agora et d'ordonnancement, de coordination, fonction qu'elle a conservée depuis quinze ans malgré le renforcement du rôle international de la C.E.E. et les bouleversements qui ont affecté les relations internationales.

Le rapport de Copenhague a, certes, proposé de développer la pratique des consultations afin de déboucher sur "des lignes d'action commune dans des cas concrets" (15) mais les événements d'octobre 1973 ont prouvé qu'espérer dépasser la simple coordination politique était fort prématuré. De même était trop prématurée la proposition contenue dans le rapport de M. Léo TINDEMANS présenté en janvier 1976 d'adopter une politique extérieure unie avec obligation d'arriver à des positions communes, et cela afin de renforcer l'intégration européenne.

Quant au troisième rapport des Ministres des Affaires Etrangères (Londres, 1981), il remet en avant la nécessité de conférer à la C.P.E. un caractère plus opérationnel - ce qui suppose une unité plus grande - afin que les Dix jouent un rôle plus actif sur la scène mondiale.

Mais cette injonction est restée, globalement, lettre morte, et cela, essentiellement, parce que l'esprit qui anime la C.P.E. reste toujours le même qu'en 1970: il s'agit seulement de rendre harmonieuses, un tant soit peu compatibles, les différentes



politiques étrangères non de forger une politique extérieure européenne.

La C.P.E. est donc marquée par son caractère sélectif (aire d'intervention de la Coopération Politique centrée sur les relations extérieures) et minimaliste (simple coordination des politiques nationales). De plus elle est fondée sur le principe du volontarisme c'est-à-dire qu'il n'existe aucune contrainte, réglementaire ou institutionnelle, qui oblige les Etats membres à se mettre d'accord sur des positions communes.

La C.P.E., telle qu'elle a été définie par le rapport Davignon puis mise en pratique, a été caractérisée par la formule suivante que nous reprenons, au moins partiellement à notre compte (16): "une procédure comme substitut à une politique" (17). Pour que la C.P.E. puisse véritablement exister en tant que politique - c'est-à-dire comme pouvoir d'intervention - il faudrait, outre une volonté clairement exprimée d'agir de concert pour façonner une politique étrangère commune, que les structures institutionnelles permettent à la C.P.E. de devenir plus qu'une simple régulation de diverses politiques nationales.

Or c'est là que le bât blesse.

## B Faiblesse structurelle

M. DAVIGNON l'a reconnu lui-même: "La structure actuelle ne serait pas assez forte pour mener une action diplomatique quotidienne" (18).

La structure de la C.P.E., illustration vivante du caractère intergouvernemental de la coopération ne fait aucune place à une administration, même embryonnaire, qui lui soit propre. Il n'existe pas d'organe remplissant le rôle d'agent exécutif et de centre impulseur à l'instar de la Commission au sein des Communautés Européennes. Il n'y a même rien de comparable au Secrétariat Général du Conseil des Ministres de la C.E.E.. L'idée de créer un secrétariat à la Coopération Politique qui posséderait des pouvoirs d'initiative ou, au moins, de coordination, bien qu'avancée à plusieurs reprises (19), n'a jamais pu se concrétiser du fait de l'opposition de certains Etats membres à toute institutionnalisation, même limitée, d'un organe supranational en matière de politique étrangère. De facto, le groupe des Correspondants Européens pallie à l'absence de secrétariat permanent en assurant le suivi des travaux du Comité Politique (20) mais il s'agit là d'un palliatif fort insuffisant.

Dans quelle mesure ce défaut de structure organisationnelle, fixe et permanente, (par exemple l'absence de secrétariat) peut-il être tenu pour responsable d'une carence de l'activité des Neuf plus particulièrement au Moyen-Orient? A cette question il n'est pas aisé de répondre, essentiellement parce qu'il est difficile,



méthodologiquement, d'isoler, dans un processus complexe comme celui de la prise de décision en politique étrangère, un facteur explicatif et de prétendre que l'intensité de l'activité diplomatique est directement ou, de façon essentielle, liée à ce facteur.

Ainsi dans quelle mesure le fait que la première réaction des Neuf lors de la Guerre de Kippour (21) date du 13 octobre, soit une semaine après le déclenchement des hostilités, doit-il être rattaché à l'absence d'infrastructure, administrative et diplomatique commune? Comment apprécier si cette tardive réaction est effectivement due à des carences organisationnelles et non, par exemple, à l'impossibilité de trouver un terrain d'entente parce que les diverses politiques nationales sont trop divergentes?

Le recours à l'analyse comparative peut s'avérer utile pour mesurer l'impact de l'absence de cadre institutionnel sur le processus de décision des Européens.

Une comparaison synchronique, d'abord. Prenons le cas de la Guerre de Kippour (1973) et voyons comment ont réagi, d'une part les gouvernements français et allemand (que nous choisissons comme "témoins" des autres pays européens) et d'autre part, les Neuf en tant que bloc.

M. Michel JOBERT, Ministre français des Affaires Etrangères déclarait, en critiquant vivement Israël: "Tenter de remettre les pieds chez soi ne constitue pas forcément une agression imprévue" (22). Il devait expliquer plus tard, devant les députés, ce qu'il avait voulu précisément signifier: "Qu'ai-je dit, sinon que des



territoires étaient occupés - j'ai simplement constaté une évidence - et que des gens souhaitaient y rentrer parce qu'ils les considéraient comme leurs et que, dans ces conditions, leur agression ne devait pas être imprévue?" (23). Sa déclaration constitue un jugement politique indéniable, et lourd d'implications: l'action de la Syrie et de l'Egypte est revêtue du sceau de la légitimité, les deux protagonistes étant censés reprendre possession de territoires usurpés par Israël.

Au même moment à l'inauguration de la Foire du Livre à Francfort le 10 octobre, le chancelier Willy BRANDT tient des propos beaucoup plus nuancés puisque, après avoir reconnu le droit de vivre de tous les Etats de la région, il insiste sur la stricte neutralité qu'adoptera son pays pendant le conflit (24).

Les Neuf, qui à cette époque travaillent au manifeste sur l'identité européenne (publié le 14 décembre) et sur les moyens d'améliorer le dialogue euro-américain, ne se réunissent - au sein du Comité Politique - que le 12 octobre. Il s'agit là d'une rencontre prévue avant le déclenchement du conflit, pour examiner le projet d'une déclaration de principe euro-américaine. Le Comité Politique va alors profiter de cette occasion pour avoir un large échange de vues et d'informations au sujet du conflit moyen-oriental et pour tenter d'harmoniser l'attitude des différents pays. Bien que l'Italie et les Pays-Bas aient demandé une consultation d'urgence et que la Commission Politique du Parlement Européen ait prié les Neuf de prendre position dans le conflit, l'agenda politique des Européens n'a donc pas été modifié et ce n'est qu'en marge d'autres questions qu'ils ont abordé la



situation du Proche-Orient, et cela pour en arriver à un constat de désaccord. Finalement, le 13 octobre, après une intense consultation au niveau ministériel, les Neuf publient tout de même un communiqué commun qui demande aux belligérants de cesser les combats et d'ouvrir, ensuite, de véritables négociations conformément à la résolution 242 (25).

Certes, les Européens parlent d'une même voix, mais après avoir été frappés de mutisme total, ils parlent finalement à mi-voix. Cette mise en parallèle entre les prises de position nationales et européenne que nous enseigne-t-elle?

D'abord que les deux gouvernements nationaux ont réagi, par-delà les notables différences de ton - intempestif ou mesuré - avec une relative célérité. Ce n'est pas, d'ailleurs, cette promptitude toute diplomatique qui est significative mais plutôt ce qu'elle implique: l'aisance avec laquelle, après que la nouvelle du déclenchement des hostilités soit parvenue aux divers gouvernements, les plus hautes autorités de l'Etat ont émis des déclarations sur le conflit qui venait d'éclater. Parce que le mécanisme diplomatique national est parfaitement rôdé et la communication entre les divers centres de décision bien adaptée, les responsables politiques ont émis sans beaucoup de difficultés des remarques sur la quatrième confrontation israélo-arabe.

A l'inverse que constate-t-on au niveau européen? Manque de souplesse (le calendrier initial des réunions n'a pas été changé), manque d'adaptabilité (pas de transformation substantielle de l'ordre du jour). Enfin, plus grave, pour en arriver à une



déclaration très modeste qui représente la base minimale d'accord, les Neuf ont dû se livrer à des tractations pendant trois jours. Cet exemple illustre parfaitement les travers du caractère intergouvernemental de la C.P.E., en particulier l'absence d'organe de décision propre ou, au moins d'une structure plus contraignante (droit systématique à des convocations d'urgence par exemple). A contrario, dans le cadre national, l'intégration administrative des ministères, la hiérarchisation des pouvoirs politiques et l'échange permanent et rapide d'informations entre les différents niveaux de décision, permettent sans beaucoup d'obstacles aux responsables gouvernementaux de présenter la position défendue par leur pays.

Il convient également de constater qu'il y a redoublement des disparités. Les gouvernements nationaux se sont prononcés assez rapidement, par l'intermédiaire des responsables politiques, et ont immédiatement fait connaître la position de leur gouvernement sur le fond: M. JOBERT en estimant que l'attaque arabe n'était pas injustifiée mais qu'elle avait été provoquée par une situation antérieure inadmissible, indiquait clairement que la France faisait porter la responsabilité originelle de cette confrontation militaire aux Israéliens; M. BRANDT en évitant de désigner des responsables met, lui, en avant la politique d'impartialité que la R.F.A. compte adopter.

Par contre, les Européens, après avoir tardé à se réunir, lancent après de longues conversations un simple appel au cessez-le-feu et réaffirment leur attachement à la résolution de l'O.N.U. du 22 novembre 1967. Aucune prise de position sur le fond, donc, aucune



appréciation sur les caractères du conflit (guerre d'agression, de défense...); aucune allusion à une attitude commune des Neuf (condamnation d'une partie, neutralité). Alors que les gouvernements nationaux ont déjà émis leurs opinions sur le fond, les Neuf ne parviennent à s'entendre, après un marathon diplomatique, que sur une déclaration vague et "protocolaire". L'opposition est donc particulièrement tranchée entre, d'une part, des décisions nationales, prises sans trop tarder et qui sont nettes sur le fond et d'autre part une déclaration européenne, laborieusement conçue, et qui évite toute évaluation politique de la situation moyen-orientale.

Comment apprécier si une structure organisationnelle pourvue de mécanismes moins pragmatiques, plus stricts, permettrait de doter la C.P.E. d'une efficacité plus grande?

Une comparaison diachronique devrait fournir la réponse à cette question.

Le 6 juin 1982, 30 000 hommes de l'Armée de Défense d'Israël pénètrent au Liban dans le but de détruire le dispositif militaire de l'O.L.P. dans le sud du pays. Contrairement à 1973, les Européens réagissent avec une vigueur bien plus soutenue. Dès le 8 juin, les Directeurs Politiques des Dix se sont réunis à Bruxelles pour préparer la rencontre extraordinaire des Ministres des Affaires Etrangères du lendemain à Bonn. Ceux-ci, réunis dans la capitale allemande, adoptent une "Déclaration sur la situation au Liban" qui condamne l'invasion israélienne, exhorte l'Etat hébreu à retirer ses troupes et le menace même d'éventuelles sanctions



s'il ne s'exécute pas (26). Trois jours après le début de l'opération "Paix pour la Galilée", les Dix sont donc parvenus à une position commune qui statue sur le fond en blâmant Israël pour sa conduite. Le remarquable contraste avec le long processus ayant conduit à la déclaration du 13 octobre 1973 montre que la pratique de la Coopération Politique, constamment étoffée au fil du temps (fréquence plus soutenue des réunions des ministres et du Comité Politique, approfondissement des liaisons entre les différents ministères, accroissement du rôle de la présidence), a permis aux différents Etats membres de se concerter rapidement afin d'arrêter une position commune. Cette accélération du fonctionnement de la C.P.E. découle incontestablement de la consolidation des mécanismes de régulation. L'habitude de travailler de concert et le réflexe de la concertation se développent au fur et à mesure que les processus de consultation, coordination et réflexion sont renforcés par la pratique quotidienne et par des instruments politiques adéquats.

Nul doute que la C.P.E. se révélerait un outil beaucoup plus opératoire si elle avait à suivre des règles précises en cas de crise internationale (réunion dans les 24 heures par exemple à la demande de la Présidence) (27) ou avait à sa disposition un organe central d'incitation et d'impulsion permanent, stable et spécialisé dans la conduite de la politique internationale, elle se révélerait un outil beaucoup plus opératoire.

Si la C.P.E. a pu être dotée d'un meilleur rendement par la consolidation graduelle des mécanismes institutionnels, comme la comparaison diachronique entre 1973 et 1982 le prouve, elle sera,



a fortiori, à même de remplir un rôle encore plus actif avec la mise en place d'un secrétariat central organe d'initiative et de proposition, et, par exemple, la constitution d'un service diplomatique européen.

Comme le note à juste titre William WALLACE: "Sans secrétariat, sans - vis-à-vis des pays tiers - des attitudes et priorités sur lesquelles ils ont convenu, sans la capacité de se projeter en avant et d'agir rapidement en cas de crise, les Neuf pouvaient seulement espérer réagir aux événements internationaux, non agir sur eux" (28). Cette déficience organisationnelle confère donc à la C.P.E. un caractère essentiellement réactif ce qui réduit d'autant la capacité des Européens à modeler, un tant soit peu, la réalité proche-orientale.

Voyons de plus près en quoi consiste ce caractère réactif de la C.P.E.

C Nature réactive de la C.P.E.

"La diplomatie ne peut en règle générale consister qu'en des réactions envers des développements affectant des Etats tiers, développements sur lesquels aucune influence ne saurait s'exercer. C'est pourquoi la C.P.E. ne peut essentiellement concerner que la limitation des dommages et l'endiguement des conflits. Une réduction préventive des conflits dans toutes les zones de tension qui pourraient avoir des conséquences pour l'Europe occidentale dépasse de loin les potentialités de l'Europe de l'Ouest" (29). Cette assertion qui explique les carences de la C.P.E. par la nature de la diplomatie en général doit être considérée avec précaution.

En effet, dans l'administration des affaires internationales et des relations avec les pays tiers, un Etat ne se cantonne pas dans le seul registre de la réaction: il intervient aussi au niveau de l'initiative, de la proposition. Les animateurs du Interstate Behavior Analysis Project qui ont construit un modèle théorique pour l'analyse comparée des politiques étrangères définissent la politique étrangère de la façon suivante: "Les actions et réactions officielles dont les Etats souverains prennent l'initiative (ou auxquelles ils sont confrontés, y réagissant en conséquence) dans le but de modifier ou de créer une condition ou un problème) au-dehors de leurs frontières territoriales" (30). Un



Etat (ou un groupe d'Etats) peut donc développer un processus de décision bipolaire, de réponse ou d'initiative. Dans le premier cas il réagit à un événement extérieur en adoptant certaines attitudes politiques (déclarations, démarches, éventuellement interventions directes sur le terrain); dans le second, il agit dans une situation internationale donnée en mettant en avant des plans, des projets susceptibles de modifier l'état de choses.

Au Moyen-Orient , les exemples d'une telle diplomatie bicéphale abondent mais nous n'en retiendrons que deux, volontairement choisis en dehors de l'aire européenne.

Le déclenchement de la guerre d'octobre 1973 qui surprit toute la communauté internationale conduisit les Américains à réagir en cherchant à instaurer rapidement un cessez-le-feu et cela d'autant plus que dans la première phase des hostilités, les Israéliens furent débordés par les forces arabes (en particulier sur la ligne Bar-Lev le long du Canal de Suez): une diplomatie de riposte s'est ainsi mise en place. Ultérieurement le Dr. KISSINGER se lança dans une initiative de grande envergure afin d'obtenir des accords de désengagement entre l'Egypte et Israël d'abord (18 janvier 1974) puis entre la Syrie et Israël (30 mai 1974): c'est là l'illustration d'une diplomatie de proposition (31).

De cela il ressort que la C.P.E. doit être appréciée en elle-même et non pas englobée dans le processus diplomatique global qui, lui, déploie concurremment deux facettes. "Chaque politique étrangère est d'une certaine façon réactive, la C.P.E. semble cependant moins apte et donc aussi moins en mesure d'influencer



activement les développements politiques que ne le peuvent les acteurs politiques des Etats nationaux (32).

La pauvreté instrumentale de la C.P.E. est une conséquence de la fonction restreinte que les Européens ont voulu donner à cette coopération qui consiste seulement en "un effort de coordination des politiques étrangères nationales" (33).

Le seul engagement politique auquel les Etats ont souscrit est d'ordre consultatif: délibérer entre eux sur les sujets de politique internationale afin de parvenir à une certaine harmonisation des points de vue. La C.P.E. telle qu'elle est conçue, n'incorpore aucune dimension stratégique c'est-à-dire qu'elle ne repose pas sur une orientation d'ensemble, nettement définie, qui se situerait à moyen ou long terme. Certes, les rapports successifs des Ministres des Affaires Etrangères se placent dans la perspective de la construction d'une Europe toujours plus unie (l'Union Européenne évoquée au sommet de 1972) mais cette allusion, vague, est insuffisante pour assigner à la C.P.E des objectifs tangibles.

Ce défaut d'une conception d'ensemble nettement articulée quant à la finalité de la C.P.E. (simple coordination, diplomatie concertée ou embryon de politique étrangère commune?) rend évidemment difficile l'élaboration d'une stratégie continue dans les aires géo-politiques où les Européens interviennent, comme au Moyen-Orient. La C.P.E. qui ne se voit pas assigner une direction particulière quant au degré de communauté politique auquel il convient de parvenir, est dépourvue d'efficacité pour définir des objectifs à longue échéance: posséder un outil en copropriété et



ne pas s'accorder sur sa fonction précise c'est s'interdire de pouvoir l'utiliser en cas de besoin, pour des cas concrets. Les Européens ne peuvent élaborer de stratégie d'ensemble au Moyen-Orient parce que, préalablement, ils n'ont pas défini quelle devait être leur stratégie de politique étrangère.

Cette absence de "téléologie" est une résultante du pragmatisme excessif de la C.P.E qui n'autorise que des prises de position ponctuelles, sur des cas ou à des moments particuliers.

Le défaut d'objectif est beaucoup plus adapté à la réaction qu'à l'action diplomatique. En effet, comme le constate Ph. De SCHOUTHEETE: "Faute d'une orientation à moyen terme, il est difficile d'anticiper sur l'événement: les déclarations et les démarches des Neuf se font fréquemment après coup et ils parviennent rarement à prendre l'initiative" (34).

Or une politique étrangère digne de ce nom suit un certain développement cohérent et rationnel (n'excluant pas les ruptures de ton et de style) qui associe l'action proprement dite à la planification, la prévision de l'action future. Cette prospective ne peut toutefois avoir lieu que si les décideurs politiques ont antérieurement dégagé des objectifs pour leur politique. Aucune action sociale - comme l'est la mise en oeuvre d'une politique étrangère - n'est envisageable sans objectif.

Un autre paramètre entre en ligne de compte pour donner à la C.P.E. un caractère fortement réactif: son aspect minimaliste. Dans sa théorisation de la politique étrangère, G. MODELSKI note que "fondamentalement tout pouvoir consiste en la capacité d'une action organisée au service de la politique étrangère" (35). On



peut donc dire que la politique étrangère est toujours la manifestation de la puissance d'un pays - par puissance, nous entendons sa capacité d'intervention sur la scène internationale. Cette puissance s'exprime par différentes variables: poids démographique, étendue géographique, moyens militaires, ressources économiques et monétaires, activité commerciale.

Tous ces éléments contribuent à la puissance d'un acteur, c'est-à-dire à sa capacité d'action dans l'arène mondiale, à sa capacité d'influence sur d'autres acteurs et à sa capacité d'infléchissement sur les décisions internationales. Ces éléments peuvent être utilisés comme des instruments pour satisfaire des desseins de politique étrangère: ainsi par exemple, pour obtenir le changement de comportement d'un Etat client, les Etats-Unis peuvent supprimer leur assistance économique, menacer d'intervenir militairement, organiser un blocus commercial... Sans ces outils, la politique étrangère est dépourvue de moyens (36) pour influencer sur l'attitude des Etats tiers ou sur la situation internationale. Les Européens ne possèdent pas, en commun, ces instruments dans le cadre de la C.P.E.: soit ils restent à la disposition exclusive des Etats membres, soit ils sont utilisés par des instances supra-étatiques distinctes des Dix (une partie de la défense revient à l'OTAN et à l'Union de l'Europe Occidentale, une partie des relations économiques, financières et commerciales à la C.E.E.). Cette vacuité instrumentale handicape la capacité d'action des Européens qui ne peuvent faire jouer des rapports d'autorité, d'influence, de manipulation ou de force. Avec la C.P.E., les Européens se cantonnent dans les relations extérieures et évitent



le terrain de la politique étrangère. Avi SHLAIM qui propose cette distinction, doute de l'existence d'une politique étrangère européenne car celle-ci "implique l'existence d'un corps cohérent de principes, de priorités et d'objectifs qui guident la politique dans la sphère extérieure ainsi qu'une envie consciente d'influencer les événements" (37).

Nous pouvons ajouter qu'il ne saurait y avoir de politique étrangère si font défaut des instruments économiques, militaires, financiers que l'action diplomatique pourra utiliser. L'unique créneau qui reste ouvert aux Européens est donc déclaratoire.

Ce sont à travers des déclarations que la C.P.E. prend corps et se manifeste. La décision politique une fois prise, elle ne sera pas suivie d'une action qui cherchera à assurer sa mise en oeuvre. Ainsi, le huitième Conseil Européen (Londres, 29-30 juin 1977) a approuvé une déclaration sur le Moyen-Orient qui, après avoir fait état des conditions pour qu'intervienne un règlement de paix, mentionne la conviction des Neuf "qu'une solution du conflit au Moyen-Orient ne sera possible que si le droit légitime du peuple palestinien à donner une expression effective à son identité nationale, se trouve traduit dans la réalité ce qui tiendrait compte de la nécessité d'une patrie pour le peuple palestinien" (38). Cette déclaration contient pour la première fois l'expression de "patrie" - ce que les Américains avaient déjà fait par l'intermédiaire du Département d'Etat - mais ne prévoit aucune mesure concrète pour mettre ce droit à exécution.



La réunion ministérielle de la C.P.E. le 12 juillet, loin d'essayer d'approfondir la démarche des Neuf, s'est tournée vers d'autres centres d'intérêt: les relations euro-africaines, la réunion préparatoire de Belgrade, la situation dans la Corne de l'Afrique, la session annuelle de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Non seulement les Européens se confinent sur le terrain des déclarations mais, aussi, ils n'effectuent pas un travail suivi de leurs décisions. Celles-ci une fois prises, cas par cas, sont perdues de vue car elles ne s'inscrivent pas dans une réflexion diplomatique d'ensemble. Il existe évidemment une impossibilité structurelle d'observer continûment le cours des événements au Moyen-Orient et d'assurer une régularité aux travaux de la C.P.E. sans que celle-ci ait à sa disposition une structure propre qui soit à même de donner une profondeur suffisante à l'action de l'Europe. De même, étant donné le champ couvert par la C.P.E., champ qui ne fait que s'élargir (Afrique australe, Amérique centrale, Sud-Est asiatique...), l'absence de structure spécifique empêche qu'un dossier puisse être suivi avec la fréquence souhaitable.

Les Dix cherchent cependant, depuis quelque temps, à se doter d'instruments plus efficaces afin de dépasser le niveau verbal pour entrer, de plein pied, dans le domaine de la politique étrangère, avec ses perspectives à long terme et les relations de pouvoir qu'elle implique nécessairement. Ainsi la C.P.E. peut-elle utiliser l'appareil communautaire pour aller plus loin que la simple rhétorique. Ainsi lors du Conseil Européen de Bruxelles (28-29 juin 1982), les Dix ont décidé la suspension de la



signature du deuxième protocole financier avec Israël ainsi que celle de la prochaine réunion ministérielle C.E.E.-Israël (39). Pour la première fois les Dix ont utilisé, à l'encontre d'Israël les ressources des Communautés pour sanctionner l'Etat juif suite à l'invasion du Liban et au blocus de Beyrouth. Ce geste montre que les Européens, conscients de l'interaction entre les sphères politique et économique, n'hésitent plus à se donner les moyens d'une politique plus active au Moyen-Orient. Plus les passerelles entre la C.P.E. et la C.E.E. seront nombreuses, plus la politique pourra utiliser l'économie à ses fins, plus une politique étrangère commune pourra se dégager. Tout progrès vers l'Union Européenne constitue automatiquement une avancée pour la politique extérieure européenne.

Quoi qu'il en soit, malgré la tendance indéniable au "linkage" politique-économique, la C.P.E. restera dans un proche avenir, de façon dominante, déclaratoire. Et même cette fonction est réduite ou inexistante si - étant donné qu'il n'y a pas d'engagement juridique de se mettre d'accord ou d'agir en commun - aucun consensus n'est atteint entre les pays membres.

Lors du Conseil Européen de Paris (12-13 mars 1979), les Neuf ne sont ainsi pas parvenus à un consensus suffisant pour adopter une déclaration sur le Moyen-Orient. Rappelons qu'à ce moment le Président CARTER faisait la navette entre Le Caire et Jérusalem afin de persuader Egyptiens et Israéliens de signer le traité de paix (ce qui sera chose faite le 26 mars à Washington). Londres avait souhaité que l'Europe prenne position sur la mission du Président américain et les développements politiques du



rapprochement égypto-israélien mais ses partenaires avaient jugé une telle initiative prématurée. La France en particulier ne désirait pas cautionner outre mesure une entreprise qui lui paraissait conduire à une paix séparée et s'éloigner du cadre du règlement global. Le consensus ne doit d'ailleurs pas se cristalliser seulement sur le fond (accord suffisant entre les partenaires pour qu'une communauté de vues puisse se dégager) mais aussi sur la forme (acceptation de recourir à la C.P.E. pour donner une expression aux positions politiques des différents Etats membres).

Ainsi la France, après avoir tenté de rallier ses partenaires à ses options politiques dans le cadre de la C.P.E., a préféré s'exprimer, en juillet 1982, dans l'enceinte du Conseil de Sécurité de l'O.N.U. en présentant, avec l'Egypte, une résolution sur la crise libanaise prévoyant le retrait des forces israéliennes et palestiniennes de Beyrouth, le départ de toutes les forces étrangères du Liban, le déploiement d'observateurs de l'O.N.U. et la mise en oeuvre d'un processus de paix durable.

Cette option en faveur d'un autre forum que la C.P.E., qui fait partie du droit souverain de chaque Etat membre de s'exprimer dans le lieu politique de son choix, ne renforce pas la crédibilité politique des Dix, en particulier leur prétention à resserrer leur unité dans le domaine de la politique extérieure et à "parler d'une seule voix sur le plan international" (rapport de Londres sur la Coopération Politique, 13 octobre 1981).

Si les pays européens n'ont souscrit aucun engagement à faire de la C.P.E. une enceinte exclusive, il reste qu'ils ont accepté



d'intensifier constamment leur coopération. On ne saurait dire que l'initiative française de juillet 1982 va précisément dans ce sens.



D Adaptation insuffisante de la C.P.E. à la "politique chaude"

La C.P.E. possède, nous l'avons vu, un caractère réactif. Lorsqu'une crise, c'est-à-dire une modification du cours moyen des choses résultant de la brusque apparition d'une situation inattendue, affecte l'ordre international, les Etats sont fréquemment pris au dépourvu, soit qu'ils n'ont pas prévu cette rupture, soit qu'ils ont insuffisamment pris en compte les signes avant-coureurs qui annonçaient cette modification (40). Toute crise soulève, inéluctablement, des problèmes nouveaux face auxquels il convient d'adopter des réponses nouvelles. Toute crise implique réaction: elle génère des comportements originaux qui ne seraient pas apparus si la crise n'était pas advenue. Ainsi la déclaration des Neuf du 6 octobre 1973 qui appelle à l'évacuation des Territoires Occupés par Israël depuis 1967 et à la reconnaissance des droits légitimes des Palestiniens, n'aurait pas été prise si, à partir du 17 octobre, les pays arabes exportateurs de pétrole n'avaient décidé d'utiliser l'arme du pétrole. Les Européens, lorsqu'ils réagissent à une crise (41), ne font que suivre le lot commun des Etats nationaux.

Le déclenchement d'une crise pose toutefois un problème particulier à la C.P.E.: celui de l'adéquation de l'appareil institutionnel à la crise et de son adaptabilité à elle. Comme



nous l'avons déjà noté précédemment, en octobre 1973, les Neuf ne lancent un simple appel à la cessation des hostilités qu'une semaine après que les Egyptiens aient franchi le Canal de Suez et les Syriens pénétré sur les Hauteurs du Golan. Ils ne se prononceront sur le fond qu'un mois plus tard alors que le cessez-le-feu, proposé conjointement par l'U.R.S.S. et les Etats-Unis, est en vigueur depuis le 25 octobre et que les pays arabes exportateurs de pétrole ont décidé, depuis la mi-octobre, de réduire leur production, d'augmenter leurs prix et de cesser leurs exportations vers les pays soutenant Israël (Etats-Unis, Pays-Bas...).

Cet exemple, qui semblerait indiquer que la C.P.E. ne permet que des réponses différées dans le temps, doit cependant être relativisé par deux biais: d'une part, la C.P.E. étant à cette époque dans sa prime jeunesse, les mécanismes institutionnels étaient encore peu rôdés; d'autre part, les Européens étaient confrontés, avec cette nouvelle structure, à une crise inattendue d'une ampleur peu commune. Afin de mesurer précisément le caractère réactif de la C.P.E. en cas de crise, l'analyse comparée se révèle particulièrement nécessaire.

Voyons d'abord, si, historiquement la C.P.E. a fait montre d'une adaptabilité plus grande, au fil du temps, face à une situation de crise. Le 11 mars 1978, un raid de fedayins palestiniens eut lieu près de Tel Aviv contre un autobus israélien. En représailles, Israël pénétra dans le sud du Liban - qui était devenu une véritable base militaire de l'O.L.P. appelée



d'ailleurs Fatahland - afin de détruire les bases de la guérilla palestinienne et d'établir un cordon de sécurité le long de la frontière. Le Ministre de la Défense Ezer WEIZMANN ordonna l'arrêt de l'opération le 21 mars ce qui permit le déploiement progressif des Casques Bleus de l'O.N.U..

Les Européens ne prirent officiellement position que les 7-8 avril 1978, au Conseil de Copenhague, en émettant une déclaration orale dans laquelle ils se limitent à déplorer les actes de violence et à exprimer leur inquiétude pour les événements ayant eu lieu au Sud-Liban (42). En outre ils réaffirment la validité de leurs précédentes déclarations, en particulier celle de Londres de juin 1977. Ce cas d'espèce montre qu'à cette époque la C.P.E. n'avait pas fait son "aggiornamento" c'est-à-dire qu'elle n'avait pas su s'adapter pour pouvoir répondre rapidement à l'évolution négative de la situation au Moyen-Orient. Ce défaut d'appropriation entre l'instrument politique et la nature changeante des relations internationales a reçu une confirmation ultérieure lorsque le 27 décembre 1979 les troupes soviétiques ont pénétré en Afghanistan pour éviter que le Parti Démocratique du Peuple, miné par ses rivalités internes (entre les factions Khalq et Parcham) et par l'absence du soutien populaire, ne soit chassé du pouvoir. Face à cet événement capital qui modifiait l'équilibre des forces politiques dans une région déjà bouleversée par la révolution iranienne de janvier-février 1979, les Neuf n'émirent une déclaration commune que le 15 janvier ce qui "prenait forcément une allure assez banale, puisqu'à ce moment-là les Etats membres individuellement comme d'ailleurs les pays du monde les plus



reculés avaient déjà longtemps pris position et que l'Assemblée Générale des Nations Unies était saisie du problème" (43). Ajoutons que le temps de réaction était d'autant plus long que la présidence de la Coopération Politique, déjà dépourvue de structure administrative pouvant lui servir de tuteur, changeait de titulaire, passant de l'Irlande à l'Italie en janvier 1980. Avant que les Européens ne réagissent, il fallait donc attendre que le passage d'une présidence à l'autre soit effectuée: le terme des semestres est toujours, pour la C.P.E. un moment délicat, durant lequel l'actualité internationale devrait pouvoir être mise en sourdine.

Cet exemple, choisi volontairement dans un autre champ que celui du Moyen-Orient, permet de constater que la C.P.E. est, de par sa nature même, quelque peu démunie face aux crises qui affectent l'ordre politique international. Ce constat est-il toujours valable en 1984 ou mérite-t-il d'être nuancé?

Comparons la réaction des Neuf en mars 1978 à celle des Dix en juin 1981 après que la chasse israélienne ait détruit le centre nucléaire de Tammouz, près de Bagdad (Irak) au motif que des bombes nucléaires y seraient fabriquées sous peu. Cet événement peut, quant à sa gravité être comparé à l'invasion du Liban en 1978 mais l'intensité et la vigueur des réactions européennes furent-elles identiques dans les deux cas?

Après le bombardement du réacteur Osirak, le 7 juin, M. VAN DER KLAAUW, Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas, alors Président en exercice de la C.P.E., condamna immédiatement l'intervention israélienne à Abou Dhabi (Emirats Arabes Unis)



pendant sa mission d'information au Moyen-Orient (6-10 juin). A Tel Aviv, l'ambassadeur néerlandais agissant au nom des Dix avait exprimé le 10 juin la réprobation des Européens après l'attaque israélienne. Finalement le Conseil Européen de Luxembourg (29-30 juin) reprend à son compte la résolution du Conseil de Sécurité condamnant vigoureusement le raid israélien.

On voit donc que les Européens sont parvenus à une efficacité réactive plus grande entre 1978-79 et 1981-82, sans doute parce que les mécanismes de la C.P.E., au fur et à mesure qu'ils deviennent plus familiers, sont utilisés avec une aisance plus grande. Cette explication, par la connaissance plus intime de l'instrument, est toutefois trop courte. Deux facteurs qui n'ont rien à voir avec le fonctionnement formel de la C.P.E. permettent de rendre compte de la meilleure réactivité européenne au début des années 80.

D'abord un élément subjectif est intervenu: alors que dans les années 1977-79, l'Europe doutait de sa cohésion, de son rôle, de sa réalité politique, à partir de 1980 elle reprend confiance en elle, en sa capacité à être une puissance politique (44) et cela, paradoxalement, à un moment où elle était plus que jamais frappée par la récession économique et parcourue par les controverses budgétaires.

Un deuxième facteur a également joué. Tandis que les crises précédentes avaient souligné les inefficacités de la C.P.E. - qui ne se seraient sans doute pas dévoilées de façon aussi nette en temps ordinaire - les crises des années 1980-82 ont eu un effet de catalyse sur la C.P.E., accélérant les prises de décision. Les



conflits qui se sont succédés à un rythme rapide (occupation de l'Afghanistan, effervescence syndicale en Pologne, guerre irako-iranienne en 1980, assassinat du Président Sadate, imposition de la loi martiale à Varsovie en 1981, guerre des Falklands, invasion israélienne en 1982) n'ont pas eu des effets négatifs, révélant les dysfonctionnements de la "machine européenne" mais ont eu des conséquences positives en stimulant l'intégration des acteurs politiques. Cette capacité réactive plus immédiate a été d'ailleurs renforcée par les dispositions insérées dans le Rapport de Londres (octobre 1981) qui institue une procédure de crise (réunion d'urgence - adoption préventive de réactions possibles pour les zones de tension internationale).

Ce facteur temps particulièrement important dans un contexte de crise peut être du reste introduit comme variable pour élaborer une typologie des prises de position européennes faisant le partage entre celles relevant des domaines de l'action et de la réaction. Moins les décideurs politiques disposent de temps pour préparer leur décision, plus ils évoluent dans la sphère réactive. Par contre, plus ils bénéficient de temps pour faire mûrir leur décision, plus ils pénètrent dans la politique active. Cette opposition coïncide avec la dichotomie entre "politique chaude" - en prise directe avec les événements internationaux - et "politique froide" - qui est à l'oeuvre dans les conférences internationales. Etant donné la faiblesse structurelle de la C.P.E. et l'absence d'objectifs politiques définis en commun, les Européens sont davantage capables d'agir dans le cadre policé des Nations Unies que dans l'environnement "sauvage" du Moyen-Orient.



La C.P.E. leur donne un instrument utilisable pour l'action à froid, non pour l'action à chaud.

Ainsi les Européens ont-ils joué un rôle particulièrement actif lors de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, surtout lors des rencontres préparatoires du Sommet d'Helsinki (août 1975) et pendant les débats à la Conférence de Belgrade (1977-1978). La C.P.E. s'est révélée être un mécanisme très efficace afin de déterminer les positions tactiques et les conduites des membres de la Communauté qui ont pu grâce à elle intervenir avec beaucoup d'ardeur dans ces conférences pan-européennes (45). Ajoutons toutefois que si l'Europe a été aux avant-postes à Helsinki et à Belgrade, elle ne doit pas cette position de leader à la seule efficacité de la C.P.E. mais aussi au fait qu'elle occupait un créneau politique laissé libre par l'inaction des Etats-Unis. Ceux-ci avaient en effet adopté un profil bas, se cantonnant plus dans le rôle d'observateur que dans celui de participant, cette abstention laissait donc un champ d'intervention considérable aux Neuf.

Par contre à Madrid (1980-83), les Etats-Unis se mirent délibérément en première ligne, dénonçant vigoureusement le non respect des accords d'Helsinki par les pays communistes. Par suite les Dix eurent dans le cadre de la C.P.E. une action commune beaucoup plus effacée et le forum dans lequel ils s'exprimèrent prioritairement, en tant que groupe, ne fut pas la C.P.E. mais l'Alliance Atlantique, ce qui suffit à prouver que les Etats-Unis, sous l'Administration Reagan, avaient décidé d'exercer une influence déterminante tant sur les Européens eux-mêmes que sur



le déroulement des travaux. Le jeu stratégique des Etats-Unis, selon qu'ils laissent plus ou moins de latitude aux Européens, est donc un paramètre qui influe fortement sur la puissance d'action des Dix. C'est d'ailleurs, en grande partie, à cause de l'implication directe des Etats-Unis au Moyen-Orient (avec leur soutien massif à Israël) que l'Europe est impuissante à y faire entendre sa voix, les Etats-Unis considérant cette région comme une chasse gardée dans laquelle ils acceptent, à contre coeur, un condominium avec l'U.R.S.S., mais non une intervention autonome des Européens.

Cette réserve étant apportée, il reste que, globalement, la C.P.E. s'avère être un instrument plus propice à l'action dans le cadre de la politique froide. Mentionnons le succès remporté par la Coopération Politique à l'O.N.U. (46) et dans le cadre du Dialogue Euro-Arabe (47).

Au Moyen-Orient, une région extrêmement sensible qui est le lieu d'élection par excellence de la "politique chaude", le rôle des Européens est donc singulièrement tenu sur le plan de l'interventionnisme actif.



## E Péroraison

Tout un ensemble de facteurs interdisent à l'Europe, nous l'avons vu, d'être un acteur à part entière dans cette région: la faiblesse fonctionnelle de la C.P.E., l'absence d'objectifs à long terme, la fonction déclaratoire des prises de position européennes.

Dépasser ces handicaps est donc une nécessité incontournable pour qu'advienne une politique étrangère commune qui aille plus loin que les simples relations extérieures. Qui dit politique dit deux choses: un centre qui puisse la façonner, lui donner l'impulsion nécessaire et des moyens qui puissent être mis en oeuvre pour la réaliser. D'une part, il convient donc d'aménager un cadre institutionnel qui dynamise le processus politique: toute avancée vers une confédération européenne (qui offre un cadre institutionnel renforçant l'union politique tout en respectant la personnalité des Etats membres) ne pourra que constituer un gain positif vers cet objectif. D'autre part, il faut que les Européens ne se limitent pas à la diplomatie pure mais qu'ils l'associent en même temps aux problèmes économiques et militaires afin de disposer de moyens complémentaires pour agir efficacement. Tout progrès en ce sens dotera l'Europe d'une meilleure capacité d'initiative, de proposition et d'action au Moyen-Orient, comme dans d'autres parties du monde.



Pour l'instant, toutefois, l'Europe demeure, selon le bon mot d'Etienne DAVIGNON comparable à Tarzan dans la mesure où "elle possède une morphologie relativement développée mais son langage est toujours franchement insuffisant" (48).

Pour que l'Europe parvienne à parler d'une voix, forte et unie, il ne suffit pas qu'elle dispose d'une structure institutionnelle adéquate, elle doit aussi porter une appréciation convergente sur l'évolution de la situation internationale. A défaut de centre supranational qui définisse une politique commune, il faut au moins que les diverses politiques étrangères que la C.P.E. se propose de coordonner, soient suffisamment proches pour que l'Europe dégage, au moins de façon embryonnaire, une position politique.



Deuxième partie: VARIABLES FONDAMENTALES

Notre objectif est de voir maintenant quelles contraintes fondamentales (de nature politique, morale, juridique ou militaire) pèsent sur les acteurs européens et modèlent leur comportement politique dans le cadre de la Coopération Politique. S'il est indéniable qu'au fil du temps la C.P.E. s'est révélée un instrument propice à l'élaboration d'une certaine communauté de vues, il n'en reste pas moins que des facteurs peuvent jouer comme un frein pour prohiber ou compromettre l'adoption de "plate-formes" minimales entre les partenaires européens.

Ces facteurs, nous voudrions voir quels ils sont, pourquoi et comment ils se manifestent lorsque les Européens se préoccupent du conflit israélo-arabe. Quelles contraintes interviennent-elles pour influencer l'attitude des divers Etats membres? Pourquoi ces contraintes influent-elles sur les acteurs? A quelle conduite amènent-ils les Européens lorsqu'ils se prononcent sur l'antagonisme israélo-arabe? A quelles occasions ces contraintes se sont-elles traduites par l'adoption, de la part de certains acteurs européens, d'un comportement politique tel qu'il a



entravé, gêné ou interdit la définition d'un accord entre les Etats membres?

Comme il ne nous est pas possible, dans les limites de ce travail, d'effectuer une telle analyse détaillée pour l'ensemble des pays européens, nous nous concentrerons sur le cas allemand et essayerons de voir quelles contraintes politiques, propres à l'Allemagne, apparaissent dans l'élaboration d'une "politique étrangère" européenne. L'exemple de l'Allemagne sera mis en perspective avec celui de la France afin de bien apprécier les différences d'approche qui guident, à certains moments, ces deux acteurs européens essentiels. Il sera particulièrement important pour nous de montrer que cette absence de congruence entre les deux riverains du Rhin est due, en partie aux contraintes spécifiques qui agissent sur la R.F.A. et lui font assurer un rôle précis dans le concert européen. D'une certaine façon la R.F.A. et la France "fonctionneront" dans notre système comme des archétypes des autres pays européens. En schématisant quelque peu une réalité plus complexe (surtout en réduisant la portée des variations qui ont affecté la position des différents Etats depuis quinze ans), l'Allemagne peut être considérée comme l'étalon d'un "camp européen" (avec les Pays-Bas, le Luxembourg, la Belgique, le Danemark), la France comme le modèle d'un second camp (avec l'Irlande, la Grèce), la Grande-Bretagne et l'Italie empruntant tantôt des traits de l'un, tantôt des traits de l'autre.



A Les attitudes françaises et allemandes en 1967-1970

Le couple franco-allemand revêt intrinsèquement un intérêt particulier dans le champ moyen-oriental dans la mesure où l'approche originelle des deux partenaires est fort dissemblable pour des raisons historico-sociologiques. La France qui a historiquement joué un rôle politique très actif dans les pays du Levant a cultivé un arabisme certain, mélange d'intérêts économiques, de soucis diplomatiques et d'attraction culturelle. Le Général DE GAULLE, une fois réglé le douloureux problème algérien, a cherché à renouer avec cette tradition politique, parce qu'elle lui paraissait correspondre à des nécessités objectives. A l'Assemblée Consultative, le 22 novembre 1944, il avait indiqué: "Notre destin est directement lié au Bassin de la Méditerranée". Le 10 mars 1952, lors d'une conférence de presse, il proclamait: "Tout commande d'établir, entre la rive nord et la rive sud de la Méditerranée, des liens directs et constants" (49). Or pour avoir ses entrées sur le flanc sud de la Méditerranée, les relations avec les pays arabes, qui accèdent les uns après les autres à l'indépendance, sont évidemment d'une importance cardinale. Malgré les connections qui ont existé entre le mouvement gaulliste et les militants sionistes spécialement durant la Seconde Guerre (50), la France, sous le régime gaulliste, a donc repris dès que possible sa ligne d'ouverture vers le monde arabe ce qui ne pouvait pas ne pas avoir de conséquences sur l'attitude politique française dans le conflit israélo-arabe.



L'Allemagne de l'après-guerre se trouve dans une position radicalement différente. Ordonnatrice du massacre collectif de six millions de Juifs, l'Allemagne, divisée, occupée, ne redevient une entité politique, incarnée dans deux Etats à régimes sociaux différents, qu'à la faveur de la guerre froide. La République Fédérale d'Allemagne, instaurée le 23 mai 1949, cherche à reprendre sa place dans le concert des Nations, surtout en Europe. Le Chancelier Konrad ADENAUER a tout de suite perçu que ce retour de l'Allemagne sur la scène internationale nécessitait une confrontation avec le passé hitlérien et le génocide juif. Le 11 novembre 1949, le chancelier précisa pour la première fois comment l'Allemagne devait assumer les forfaits du nazisme: "Le peuple allemand désire réparer le tort fait aux Juifs en son nom par un régime criminel" (51). Cette compensation se fera par le versement de crédits et de fournitures comme convenu dans l'Accord de Luxembourg du 10 septembre 1952. Cette "Wiedergutmachung", l'Allemagne Fédérale la parfait en établissant le 13 mai 1965 des relations diplomatiques avec Israël. Pour faire oublier le passé du IIIème Reich, la R.F.A. a donc développé "à côté du désir peu noble de se donner une bonne conscience rétrospective, une volonté sincère et profonde d'être aux côtés des victimes de la barbarie hitlérienne et de leurs descendants" (52). Cette détermination à reprendre contact avec le monde juif explique que l'Allemagne ait adopté au départ des positions très pro-israéliennes.

Cette asymétrie franco-allemande apparaît très clairement dans le comportement politique adopté par les deux pays lors de la guerre des Six Jours. Le 2 juin, une déclaration du Conseil des Ministres



précise la position officielle arrêtée par le Général DE GAULLE: "L'Etat qui le premier et où que ce soit emploierait les armes n'aurait ni son approbation, ni à plus forte raison son appui" (53). Avant même le déclenchement des hostilités, DE GAULLE avait en fait condamné Israël qui ne pouvait pas ne pas réagir au retrait des Casques Bleus de l'O.N.U. de Gaza et du Sinaï et au blocus du détroit de Tiran que Nasser avait ordonnés. Alors que la stratégie arabe consistait à maintenir une pression continue sur l'Etat hébreu, la stratégie israélienne exigeait au contraire une riposte rapide et préventive avant que les menaces extérieures ne se soient concrétisées (54): Israël était obligé de prendre l'initiative... et par là d'être soumis au courroux du fondateur de la Vème République. Le 21 juin, la condamnation française tombe et "l'ouverture des hostilités par Israël est blâmée" (55). Lors de sa conférence de presse du 27 novembre, le chef de l'Etat effectue une relecture d'ensemble de l'installation d'un foyer national juif depuis le début du siècle. Il déclare: "On pouvait se demander, en effet, et on se demandait même chez beaucoup de Juifs, si l'implantation de cette communauté sur des terres qui avaient été acquises dans des conditions plus ou moins justifiabiles et au milieu des peuples arabes qui lui étaient foncièrement hostiles, n'allaient pas entraîner d'incessants, d'interminables frictions et conflits" (56). Après avoir jeté le doute sur la légitimité de l'entreprise sioniste, DE GAULLE prononce ces paroles malheureuses sur le peuple juif "peuple d'élite, sûr de lui-même et dominateur", ouvrant ainsi, si l'on en croît Raymond ARON "sciemment, volontairement une nouvelle



période de l'histoire juive et peut-être de l'antisémitisme" (57). Que le chef de la France libre, d'habitude plus précautionneux dans ses prises de position, tout en faisant toujours preuve de fermeté, se soit laissé aller à de tels propos (58) montre assez la très vive irritation qu'il conçut contre un Israël coupable de ne pas avoir, en ouvrant les hostilités en juin 1967, tenu compte de ses appels à la modération. Cet agacement a sans aucun doute accéléré le rapprochement de la France avec le monde arabe qui se concrétisait progressivement depuis la fin de la guerre d'Algérie. Des liens plus ténus avec Les Arabes ne pouvaient aller sans un alignement, plus ou moins complet, sur certaines de leurs thèses au Moyen-Orient.

La position de l'Allemagne tranche nettement sur celle de sa voisine française. Le 31 mai, le Ministre des Affaires Etrangères Willy BRANDT insiste sur la retenue diplomatique de l'Allemagne: "La politique de la R.F.A est de ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures des Etats tiers, ni dans les conflits régionaux" (59). Même insistance sur la neutralité de la part du chancelier Kurt Georg KIESINGER comme des présidents des divers partis membres de la Grande Coalition qui dirige l'Allemagne depuis décembre 1966.

Cette stricte neutralité n'implique pourtant pas indifférence quant au déroulement du conflit, et Helmut SCHMIDT, le Président de la fraction SPD au Bundestag insiste abondamment sur les actes hostiles des Etats arabes qui ont contraint Israël à déclencher le combat (60). Willy BRANDT montre clairement devant les députés que les sympathies allemandes vont à Israël: "Notre non-ingérence et



par là notre neutralité, au sens du droit international, ne peut pas signifier indifférence morale et dureté de coeur" (61). Au contraire elle implique le soutien à l'Etat juif qui est véritablement perçu en danger de subir une destruction définitive. Cet appui se traduira par diverses actions soutenues par tous les partis politiques, les syndicats, les églises...: remise de dons en argent et envois de médicaments en Israël, marches de protestation pour la défense de l'Etat juif, départ de volontaires pour Israël.

Une véritable mobilisation en faveur d'Israël se met donc en place avec l'encouragement, jamais formulé explicitement, mais aisément décelable, des plus hautes autorités politiques. On est décidément loin du ton comminatoire du Président de la République Française. Les divergences de fond que nous avons repérées ont-elles été surmontées lorsque la C.P.E. démarre en 1971? Ou bien ont-elles, au contraire, empêché l'élaboration d'un compromis? Pour cela, voyons comment les choses se présentent en 1971.



B Le document Schumann et l'impact du pro-israélisme

Bien que lors de la réunion des Ministres des Affaires Etrangères à Munich (19 novembre 1970) les positions des Six aient été loin de s'accorder, le 13 mai 1971 les Ministres approuvèrent le document SCHUMANN, du nom du responsable français du Quai d'Orsay. Ce document divulgué par le quotidien Die Welt, le 14 juillet, prévoyait l'établissement de zones démilitarisées et de zones tampons le long des frontières, le retrait des Territoires Occupés assorti de rectifications mineures des frontières, l'internationalisation administrative de Jérusalem, un moratoire pour l'attribution de la souveraineté sur Jérusalem-Est, le choix pour les réfugiés arabes entre le retour ou l'indemnisation et l'approbation de la mission de Gunnar JARRING, représentant spécial du Secrétaire Général de l'O.N.U. chargé de mettre en application la résolution 242. Ce plan dégage-t-il une communauté de vues qui transcende les divergences nationales? Se range-t-il plus spécifiquement à une position nationale ou établit-il un compromis de façade qui masque des dissonances persistantes entre les deux partenaires?

Répondre à ces questions nécessite de préciser quelles attitudes suivent la France et l'Allemagne dans l'après 1967, en particulier sur le plan de leur engagement politique au Moyen-Orient.

La fin de la république gaullienne a été marquée par une accentuation notable des prises de position critiques envers



l'Etat hébreu. Après l'embargo de juin 1967 affectant les avions Mirage, DE GAULLE décida, le 3 janvier 1969, suite à la destruction d'avions civils libanais à Beyrouth, elle-même consécutive au détournement d'un appareil israélien par des fedayins palestiniens, un embargo total sur les livraisons d'armes à Israël. Cette mesure de contrainte qui affectait très vivement Israël, l'obligeait d'accroître encore sa dépendance militaire à l'égard des Etats-Unis, est un indice éclairant de l'imputation négative mise sur le compte d'Israël: le comportement jugé inacceptable de l'Etat juif oblige en quelque sorte le gouvernement français à abandonner l'attitude amicale envers lui. L'arrivée de Georges POMPIDOU aux affaires n'infléchit pas la politique étrangère française dans le sens d'une bienveillance plus marquée envers Israël. Au contraire la France commence à introduire en 1970 une variable nouvelle qui ne figurait pas encore dans son approche du Moyen-Orient.

Rompant avec la conception jusqu'alors défendue qui ne voyait le problème palestinien que sous son aspect humanitaire, la France inclut désormais une dimension politique dans ce qui était considéré jusqu'à présent comme une question de réfugiés. En septembre 1970, le Président POMPIDOU déclare en effet: "la question palestinienne est de caractère politique et doit recevoir une réponse politique"(62). Cette évolution de la position française coïncidait avec un premier tournant politique au sein des Nations Unies puisqu'à la 24ème session en 1969, l'Assemblée Générale affirmait pour la première fois "les droits inaliénables du peuple palestinien". Cette prise en compte progressive d'une



spécificité palestinienne par les Etats Membres de l'O.N.U., la France y adhère et Georges POMPIDOU dans une conférence de presse mentionne "le problème du peuple palestinien"(63). Qualifier le regroupement humain des Palestiniens de peuple, c'est lui attribuer une homogénéité socio-politique, le tenir pour une collectivité dotée de caractères propres (d'ordre ethnique, religieux, linguistique...). Le gouvernement français, en faisant référence au peuple palestinien, entre dans la logique nationale: si les Palestiniens constituent une communauté politique, ils doivent, par voie de conséquence, pouvoir inscrire leur identité dans un cadre national. En l'espace de quatre ans, la France conduira ce raisonnement jusqu'à ce terme naturel.

L'Allemagne a adopté, par rapport à la France, un "profil" beaucoup plus bas. Elle n'a pas, comme la France gaulliste l'ambition d'être un acteur principal dans les affaires internationales, ni comme la France pompidolienne l'ambition d'avoir une politique régionale très active en Méditerranée. Cette pusillanimité conduit l'Allemagne à réaffirmer simplement quelques grands principes du droit international: refus de la violence comme moyen politique, droit de vivre, reconnaissance et sécurité pour tous les Etats de la région, stabilisation définitive des frontières sur la base des garanties internationales. Cette discrétion de l'Allemagne au Moyen-Orient n'implique pas une équidistance entre Israël d'une part, les pays arabes de l'autre, car la sympathie pour Isra"l, surgeon de l'histoire, continue à modeler l'attitude du gouvernement de Bonn même si ce dernier tente de se démarquer de cette relation trop étroite qui lui a



diplomatiquement beaucoup coûté (rupture des relations diplomatiques par dix Etats arabes en mai 1965 après l'échange d'ambassadeurs entre Bonn et Tel Aviv, reconnaissance de la R.D.A. au printemps 1965 par les Etats les plus représentatifs du Machreck: Irak, Syrie, Egypte...). L'arrivée de la coalition socialo-libérale au pouvoir en octobre 1969 va accentuer le mouvement vers un rééquilibrage des rapports avec le monde arabe, l'Allemagne cherchant à renouer des liens avec tous les Etats arabes (ce qui sera chose faite dans les années 1972-1974).

Au non-engagement dans les affaires moyen-orientales des années précédentes (non-engagement qui recouvrait une préférence pour Israël) le gouvernement Brandt va substituer le principe de la mesure (Ausgewogenheit) c'est-à-dire qu'il s'agit de mettre en oeuvre une politique plus balancée qui, tout en reconnaissant le droit imprescriptible d'Israël à vivre en sécurité, admet théoriquement la recevabilité de certains droits arabes. Ce nouveau principe ne modifie cependant pas l'option fondamentale de la R.F.A. - la non-implication sur la scène moyen-orientale - ni n'implique une prise en compte de la dimension palestinienne du conflit.

A l'inverse de la France, la R.F.A. ne conçoit la question palestinienne que comme ayant des incidences humanitaires et non politiques. Autrement dit, les Palestiniens ne forment pas une unité en tant que peuple, ils ne sont que des réfugiés, des individus ayant fui la Palestine pour échapper à la guerre.

Comment le document SCHUMANN se situe-t-il par rapport aux options nationales divergentes des gouvernements de Paris et de Bonn?



Remarquons d'emblée que ce document est tout à fait compatible avec la résolution 242, acceptée par l'Egypte, la Jordanie et Israël. Cette résolution du Conseil de Sécurité prévoyait en effet sur le plan théorique le retrait de l'armée israélienne des Territoires Occupés en 1967, la cessation de l'état de belligérance et la reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats de la région. D'un point de vue pratique la résolution appelait à un juste règlement du problème des réfugiés et à l'établissement de zones démilitarisées.

Quelles sont les attitudes respectives de la France et de l'Allemagne face à cette résolution?

La France la soutenait avec force, la considérant comme une base de discussion adéquate pour prendre à bras le corps cette nouvelle question d'Orient. La décision de l'O.N.U. est considérée comme un tout: "il y a un lien entre la première phase de l'évacuation et le retrait postérieur des forces d'occupation sur la frontière internationale"(64). Le premier des engagements militaires auquel le Ministre des Affaires Etrangères fait allusion vise, rappelons-le, les efforts de William ROGERS, Secrétaire d'Etat américain, pour consolider l'instable cessez-le-feu instauré durant l'été 1970 le long du Canal de Suez après la guerre d'usure (1968-1970). Cette diplomatie américaine, la France la regardait avec beaucoup de suspicion y voyant l'amorce d'un règlement partiel, mais non global, du conflit moyen-oriental. Or cette globalité, Paris en faisait un axe cardinal de toute solution définitive, d'où



l'insistance sur la mise en application simultanée de toutes les dispositions de la résolution 242.

Bien qu'elle ne fut pas à l'époque membre des Nations Unies, la R.F.A. soutint également la résolution 242, fondement approprié à des négociations de paix, et considérait l'O.N.U. comme un cadre institutionnel propice aux discussions entre parties "dans l'intérêt des peuples concernés"(65).

Cette décision onusienne sur laquelle s'accordent la France et l'Allemagne se retrouve dans presque toutes ses lignes dans le document SCHUMANN. Celui-ci n'innove que sur un point: la question de Jérusalem dont, au demeurant, l'internationalisation avait déjà été proposée en décembre 1949 par l'Assemblée Générale des Nations Unies (Corpus separatum) et en avril 1950 par le Conseil de Tutelle (internationalisation administrative). Pourtant malgré cette convergence tripartite le document SCHUMANN est loin d'avoir scellé une entente germano-française ce qui est, a priori paradoxal puisqu'il prend assise sur les principaux points d'une résolution internationale acceptée à l'unisson par la France et l'Allemagne.

Pourtant l'Allemagne chercha, assez rapidement, à se dégager du texte auquel elle avait souscrit. Walter SCHEEL, le Ministre des Affaires Etrangères, se rendit en Israël du 7 au 9 juillet où il qualifia le document SCHUMANN de "document de travail qui est loin d'avoir été approuvé"(66). Non seulement il tint le texte commun pour intérimaire et encore en chantier mais surtout il fit référence à un point essentiel sur lequel la R.F.A. divergerait profondément de ses partenaires, plus particulièrement de la



France: "Pour elle la version anglaise et non française de la résolution 242 du Conseil de Sécurité fait foi"(67). SCHEEL se range, ce faisant, aux côtés des Etats-Unis et d'Israël qui considèrent que le texte anglais qui mentionne "the withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict" est seul assorti de validité juridique. La version anglaise, dans une interprétation stricte, est moins rigoureuse que son double français qui stipule que l'armée israélienne devrait se retirer des Territoires Occupés. La variante anglaise autorise donc, dans une interprétation éminemment littérale, un retrait partiel des Israéliens alors que la variante française exige un retrait total sur les frontières de 1967.

Le Ministre des Affaires Etrangères, en donnant son adhésion explicite à la version anglaise de la résolution 242 cherche à se démarquer nettement de la position française qui accorde foi au seul texte français ou à une interprétation plus extensive du texte anglais. Comme l'accord du 13 mai s'était fait sur le texte présenté en français par Maurice SCHUMANN, son homologue allemand cherchait à désavouer le document des Six qui prévoyait, en conformité avec le texte français de la résolution 242, le retrait israélien des Territoires Occupés.

On peut toutefois se demander si l'allusion de Walter SCHEEL à la version anglaise était vraiment nécessaire pour atténuer la portée du document des Six. En effet celui-ci ne demande pas le retrait total des Territoires occupés puisqu'il stipule par ailleurs que des rectifications mineures de frontières seront possibles. Le document SCHUMANN, en prévoyant la modification des frontières



d'Israël, se fait donc l'avocat d'un retrait israélien partiel(68) et s'inscrit ainsi dans une interprétation "aménagée" de la résolution onusienne française. Pourtant, malgré cette concordance, SCHEEL insiste sur l'adhésion de l'Allemagne à la variante anglaise de la décision de l'O.N.U. Pourquoi cette manoeuvre? Pour prendre ses distances par rapport au document SCHUMANN perçu comme d'inspiration française et pro-arabe par Israël.

Par ce "document malheureux et prématuré"(69) aux yeux d'Abba EBBAN, Ministre des Affaires Etrangères d'Israël, la France tente d'après le Jerusalem Post de faire endosser par ses partenaires "ses vues pro-arabes d'une vulgarité criarde et pourrait exercer des pressions sur certains des autres membres pour approuver ce document en échange d'autres faveurs"(70). Le même journal va jusqu'à affirmer que le document a été approuvé par Moscou lors du dernier voyage de M. SCHUMANN en U.R.S.S. ce qui, historiquement et politiquement est fort improbable, l'Union Soviétique étant à l'époque engagée dans une stratégie de soutien massif au camp arabe et de maintien de la tension qui ne pouvait s'accommoder d'un tel plan de paix. En Israël, tant les hommes politiques que la presse et l'opinion publique, ont donc rejeté totalement le document des Six en l'accusant d'être partial en ne demandant des concessions qu'au seul Etat hébreu.

Appliquant le conseil du Michel de MONTAIGNE, "il y a plus affaire à interpréter les interprétations qu'à interpréter les choses" nous voudrions montrer que la lecture que propose l'Allemagne du texte de mai 1971 est volontairement conduite de telle sorte



qu'elle introduit une distance artificielle avec la position commune, et cela afin de donner une sorte de "virginité politique" à l'Allemagne. Quand Walter SCHEEL insiste sur l'assentiment de son pays à la version anglaise de la résolution 242, alors que le document SCHUMANN offre une latitude suffisante à des aménagements de frontières entre Israël et ses voisins arabes (et ne tranche pas du tout explicitement en faveur d'un retrait total des Territoires Occupés), il rentre dans une logique de manipulation. Il tente d'accréditer l'idée que le document des Six est basé sur la position française et cela afin de mieux pouvoir l'invalider en le tenant pour insuffisamment souple. Or comme le suggère la comparaison avec les positions nationales de la France, le document SCHUMANN est loin de démarquer l'attitude officielle de Paris: point de mention du peuple palestinien, ni de la dimension politique du problème des Palestiniens. S'il y a inspiration française celle-ci ne réside pas dans le fond du texte mais dans son existence même c'est-à-dire que la France a poussé au maximum ses partenaires à adopter un document commun afin de concrétiser, sans plus attendre, la réalité politique de l'Europe. La France a seulement agi comme un agent catalyseur dans le but d'obtenir rapidement un premier succès dans le cadre de la Coopération Politique non pour faire avaliser en bloc ses idées politiques par ses cinq partenaires.

Certes, comme le remarque SCHEEL à la tribune du Bundestag à son retour d'Israël, le document SCHUMANN "n'est pas un commentaire de la résolution 242 mais une conception propre des Six basée sur cette résolution"(71).



En effet, les dispositions européennes sont beaucoup plus précises et opérationnelles que celles contenues dans la résolution 242 puisqu'elles proposent un statut juridique pour Jérusalem, la création de zones démilitarisées (avec présence de troupes internationales) et le choix pour les réfugiés entre le retour en Palestine ou la compensation financière. Ces mesures, techniques et particulières, restent toutefois globalement en harmonie avec les principes de base de la résolution 242.

Ce que l'Allemagne va critiquer en dernier ressort c'est l'opportunité même de la décision européenne. Le Chancelier BRANDT confesse lui-même qu'il n'est pas "persuadé de la sagesse qu'il y a à aborder le problème à ce stade"(72) et son Ministre des Affaires Etrangères va jusqu'à mettre en cause le droit de l'Europe à se prononcer sur le conflit moyen-oriental(73).

Ce tir croisé contre le document SCHUMANN, qui a suscité l'ire de la France, peu satisfaite de voir l'Allemagne renier un accord européen auquel elle avait d'abord souscrit, est la conséquence des pesanteurs influençant le comportement politique de Bonn. Les critiques allemandes auraient été recevables si le document SCHUMANN avait entériné la position nationale française, très en avance sur celle de ses partenaires par rapport à la question palestinienne; mais en réalité, il s'inscrit dans le cadre quasi-unanimement accepté de la résolution 242 et ne parle que des réfugiés palestiniens.

Quel sens assigné dès lors aux réticences de Bonn par rapport au document SCHUMANN? Pour nous, il ne fait guère de doute qu'une



cause immanente, liée à la nature de l'Allemagne de l'après-guerre, explique le pourquoi de l'attitude allemande: en tant que successeur du IIIème Reich, la R.F.A. ne peut pas - encore - se dégager d'un pro-israélisme qu'elle a été moralement et politiquement tenue d'adopter. C'est pourquoi elle prend ses distances par rapport au document SCHUMANN qui irrite Israël, peu favorable à une initiative européenne autonome surtout si elle rompt le statu quo de l'après 1967 qui est pour lui la moins mauvaise des solutions en 1971. Du fait du passé nazi et du pro-israélisme qu'elle avait cultivé en retour, l'Allemagne ne pouvait rester insensible aux critiques israéliennes - relayées par la presse du groupe Springer(74) - qui la prenait à partie pour avoir emboîté le pas à une France supposée être pro-arabe.

Toutefois, comme l'Allemagne ne saurait avouer officiellement que sa propre latitude politique est limitée par son extrême sensibilité aux critiques israéliennes(75), elle attribue son mouvement de recul par rapport au document SCHUMANN à des raisons qui sont autant de prétextes à sa dérobade (d'où la fausse querelle autour de la version anglaise de 242). A nos yeux, le document SCHUMANN est bien un texte de compromis qui forme une base d'accord minimal entre les Européens, texte que l'Allemagne n'aurait sans doute pas dénoncé si le contenu n'en avait pas été divulgué.



C La formation d'une communauté de vue au Moyen Orient

Lorsque le 6 novembre 1973, les Neuf adoptent leur second texte concernant le conflit israélo-arabe, la Guerre de Kippour et le bouleversement du marché pétrolier qui la suit, joue à l'évidence un rôle déterminant sur l'attitude européenne. Sans l'éclatement de cette crise, les Neuf n'auraient pas proclamé qu'un accord de paix au Proche-Orient devait être fondé sur l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force, la nécessité pour Isra"l de mettre fin à l'occupation territoriale et la reconnaissance des droits légitimes des Palestiniens. Cette dernière mention surtout, par laquelle les Européens attribuent une légitimité aux droits des Palestiniens est tout à fait nouvelle sous la plume de pays comme le Danemark, les Pays-Bas et l'Allemagne.

La situation moyen-orientale qui menace clairement les intérêts d'une Europe extrêmement dépendante du pétrole, a donc poussé la R.F.A. à souscrire à une déclaration, cette fois-ci très proche dans son fond de celle de la France. Bien que le Chancelier BRANDT cherche à convaincre les députés que "le caractère particulier des relations germano-israéliennes resterait intact" malgré la déclaration des Neuf(76), il est indéniable que 1973 marque, pour l'Allemagne, une atténuation, obtenue sous la pression des circonstances, de son pro-israélisme. Nous en voulons pour preuve que l'absence de prise de partie dans le conflit israélo-arabe,



allait pour la R.F.A. jusqu'à protester contre l'embarquement de matériel américain sur des navires israéliens à Bremerhaven. Cette application rigoriste du principe de neutralité, à un moment où Israël était confronté à une attaque massive qui avait brisé ses lignes de défense, s'accorde mal avec l'engagement du Chancelier à ne pas tomber dans la "neutralité de la conscience et de la voix morale"(77). De même, lorsque le Chancelier prétend que l'Allemagne a "dû faire des concessions à la C.E.E. afin de faire progresser la coopération politique"(78), il cherche à présenter la position allemande comme uniquement contrainte par les mécanismes de la C.P.E. afin de dégager la responsabilité propre de la R.F.A.. Cette pseudo-excuse absolutoire entre dans le fonction réflexive de la C.P.E. que J. WEILER et I. GREILSAMMER ont dégagée, concurremment avec les fonctions active et réactive. Cette fonction permet de résoudre des objectifs internes à l'Europe, tant sur le plan de la communauté politique (promotion de l'intégration européenne) que sur celui des Etats membres individuellement. Dans ce dernier cas de figure, la fonction réflexive fait de la C.P.E. "un mécanisme par lequel ce changement (en faveur des pays arabes et des Palestiniens) pourra s'effectuer au moindre coup pour les partenaires individuels, chacun se cachant derrière le dos des autres". Ce processus permet "un effet bouclier" légitimant "sous le parapluie de l'unité européenne" un changement qui "autrement n'aurait pas été acceptable"(79).

1973 constitue un tournant historique pour l'Allemagne qui réévalue complètement son attitude au Moyen-Orient. Elle va se faire, à partir de 1973, l'avocat de la cessation de l'occupation



israélienne en Cisjordanie et à Gaza et reconnaître le droit à l'autodétermination des Palestiniens (dès novembre 1974 soit six ans avant la déclaration de Venise, ce qui suffit à prouver qu'elle a défini sa position en toute indépendance et souveraineté). En 1975 à la tribune des Nations Unies, M. GENSCHER précise que "tout règlement de paix doit...réaliser les droits légitimes du peuple palestinien"(80). Parmi ces droits figure celui de permettre "au peuple palestinien de vivre sous sa propre autorité étatique"(81). En 1977, il ajoute que l'expression de l'identité nationale palestinienne implique "la nécessité d'une patrie (Heimatland) pour le peuple palestinien"(82). En 1979, la R.F.A., sans reconnaître officiellement l'O.L.P. comme l'unique représentant des Palestiniens, était convaincue que cette organisation était prête à abandonner la violence si le droit à construire un Etat palestinien lui était concédé.

Ajoutons à cela les critiques formulées par Bonn contre la revendication par Israël de la souveraineté sur "la Judée-Samarie" et la poursuite de la politique d'implantations, et l'on mesurera combien la R.F.A. a amendé sa position en quelques années.

1973 n'est pas seulement une date charnière pour l'Allemagne mais aussi pour la C.P.E. qui affirme clairement, pour la première fois, qu'Israël doit mettre un terme à son occupation - une formule qui reviendra régulièrement dans les déclarations communes. Cette déclaration du 6 novembre introduit également les droits légitimes des Palestiniens dont les contours seront progressivement précisés. A Londres, le 29 juin 1977, les Neuf se déclarent convaincus "qu'une solution du conflit au Moyen-Orient



ne sera possible que si le droit légitime du peuple palestinien à donner une expression effective à son identité nationale se trouve traduit dans la réalité qui tiendra compte de la nécessité d'une patrie pour le peuple palestinien"(83).

A Venise, le 13 juin 1980, le Conseil Européen demande que "le peuple palestinien, qui a conscience d'exister en tant que tel doit être mis en mesure...d'exercer pleinement son droit à l'autodétermination", l'O.L.P. devant "être associée à la négociation"(84). Bien que l'Europe ne soit pas officiellement allée au-delà de la déclaration de Venise, la Communauté aurait considéré l'O.L.P. de Yasser ARAFAT comme "la seule organisation représentant les Palestiniens" du moins si l'on en croit Lord CARRINGTON, le chef du Foreign Office(85).

Quant à l'Etat palestinien, bien qu'il n'y ait pas été fait référence explicitement, la déclaration des Dix du 20 septembre 1982 qui évoque "le droit à l'autodétermination pour les Palestiniens avec tout ce que cela implique" et salue l'importance du plan de Fez du 9 septembre, prévoyant la création d'un Etat palestinien, constitue une allusion implicite à une structure étatique palestinienne(86).

La Communauté Européenne a donc suivi un certain nombre d'étapes qui l'ont amenée, après avoir reconnu l'existence d'un peuple palestinien à admettre que, comme les autres peuples, celui-ci devait pouvoir disposer d'une patrie dans laquelle il pourrait exercer son droit à l'autodétermination, l'O.L.P. devant être liée au processus de règlement global du conflit dans la région. L'Europe a donc forgé, pas à pas, une ligne politique cohérente et



le chemin parcouru est immense à l'égard de la question palestinienne, qui d'une simple question de réfugiés est devenue une question nationale dont la résolution conditionne l'instauration d'une paix juste et durable. Cette transformation graduelle s'est faite par une convergence progressive des positions nationales, après le choc de 1973, et un alignement sur les thèses défendues par Paris(87). Jean-François PONCET, Ministre des Affaires Etrangères, pouvait avec raison déclarer en 1979 que la position des Neuf est désormais "très proche, pour ne pas dire quasi identique à celle que la France a définie, a défendue depuis à peu près quatre ou cinq ans"(88).

Face au conflit israélo-arabe, l'intégration politique s'est incontestablement développée c'est-à-dire qu'un accord global existe quant aux grands principes devant présider à un règlement du conflit. N'y a-t-il pas, toutefois, par-delà cette unanimité, maintien de tendances, d'appréciations contradictoires qui resurgissent à certains moments? Ne peut-on déceler des mouvements d'oscillation, de fluctuation qui viennent relativiser la dynamique de l'intégration? Autrement dit, les frictions qui °taient apparues entre la France et l'Allemagne en 1972 sont-elles totalement hors de saison? Si la réponse est négative, comment ces désaccords se sont-ils exprimés dans le concert européen?

Pour apporter une réponse à ces questions, nous nous proposons d'examiner le jeu politique mené par Paris et Bonn et son prolongement dans l'enceinte européenne lors de deux événements essentiels pour le Moyen-Orient: l'instauration de la paix entre



Israël et l'Egypte (1977-1979) et l'invasion israélienne au Liban (1982).



D Le processus de Camp David et l'Europe:  
le poids de la dépendance envers les Etats-Unis

Le processus qui aboutira à l'évacuation totale de la péninsule du Sinaï par Israël le 25 avril 1982 se décompose en trois actes: voyage d'Anouar el SADATE à Jérusalem (le 19 novembre 1977) - accords du Camp David (5-17 septembre 1978) - traité de paix entre l'Egypte et Israël (26 mars 1979).

Le voyage du président égyptien chez son "ennemi juré" suscite des réactions très contrastées en France et en Allemagne. Le Premier Ministre français Raymond BARRE, adopte une posture d'expectative qui tranche fortement avec l'émotion qui s'était emparée de l'opinion publique occidentale et du monde juif à l'annonce de ce dialogue spectaculaire entre adversaires: "Nous attendons de voir quelles seront les conséquences de ce geste symbolique" dit-il. Se réfugiant dans la froideur du rationalisme, il ajoute: "une déclaration risquait d'être prématurée avant de savoir exactement comment le phénomène pourrait être apprécié dans toute sa complexité"(89). Cette attente prudente et détachée lui valut des critiques acerbes, entre autres dans la presse israélienne accusant les autorités françaises de n'être "même pas capable d'exprimer des sentiments humains"(90).

Outre-Rhin, le ton est beaucoup plus chaleureux. Le chancelier SCHMIDT appelle cet épisode inattendu "un développemnt étonnant



que l'on ne peut accompagner qu'avec les meilleurs vœux"(91) tandis que son Ministre des Affaires Etrangères taxe le voyage de succès et estime que sur sa lancée une reprise des entretiens de Genève est désormais indispensable (cette conférence réunie à la fin de 1973 et qui regroupe les deux camps, israélien et arabe, n'a jamais véritablement fonctionné à cause du fossé séparant les deux parties, des dissensions soviéto-américaines et de la question, épineuse, de la représentation palestinienne).

Cette différence fondamentale d'approche - la France craignant que le geste de SADATE ne soit l'amorce d'une paix séparée, l'Allemagne le considérant au contraire comme la phase liminaire d'une paix globale -, sur quoi débouche-t-elle sur le plan européen? Dans un premier temps, très bref, la France, jugeant prématurée toute initiative des Neuf, parvient à bloquer un projet de déclaration encourageant SADATE mais, deux jours plus tard, elle donne son adhésion à la déclaration du 22 novembre 1977 dans laquelle "les neuf Ministres des Affaires Etrangères, convaincus que la méfiance constitue l'un des principaux obstacles à un règlement pacifique du conflit israélo-arabe, partagent l'espérance qu'ont suscitée l'initiative courageuse du Président SADATE et sa rencontre historique avec les dirigeants israéliens"(92). Certes, les Neuf font état de la déclaration de Londres (29 juin 1977) qui, selon eux, renferme les principes sur lesquels une paix juste et durable doit reposer en particulier sur l'octroi d'une patrie au peuple palestinien mais cette référence n'ôte rien au fait qu'ils prennent un accent ouvertement favorable à l'initiative égyptienne. Ce n'est pas à l'évidence, la



ligne, toute en retenue de la France, qui transparaît dans ce texte mais bien celle de l'Allemagne et de ses partenaires. On retrouve d'ailleurs exactement la même allusion à la "courageuse initiative" du Raïs dans la déclaration de Bruxelles et dans un discours officiel prononcé par le Comte LAMBSDORFF à l'occasion de la visite du Général DAYAN en R.F.A. du 27 au 30 novembre(93).

Après la laborieuse négociation du Camp David, Paris et Bonn émettent à nouveau des opinions différentes. La France se cantonne dans une expectation précautionneuse par la bouche de son Ministre des Affaires Etrangères Louis DE GUIRINGAUD, qui tout en concédant que "les accords signés à Camp David sont le signe d'une bonne volonté en direction de la paix" avoue qu'on "pourra seulement dans l'application en juger la portée"(94). Le 20 septembre, Valéry GISCARD D'ESTAING fait une déclaration au Conseil des Ministres dans laquelle il se prononce sur les résultats de Camp David. Ceux-ci "ouvrent des possibilités et comportent des incertitudes", c'est pourquoi "la France considère que l'étape qui vient d'être franchie à trois ne se révélera décisive pour le sort de la paix au Proche-Orient que si elle ouvre la voie à un règlement d'ensemble nécessaire pour apporter au peuple de la région la paix globale, juste et durable qu'ils attendent"(95). Cette attitude très timorée de la France contraste avec l'engagement beaucoup plus clair de l'Allemagne à encourager l'accord tripartite. "La chance que Camp David a ouvert, nous voulons la soutenir afin qu'on parvienne à un règlement de paix



globale et durable pour le Proche-Orient"(96) déclare M. GENSCHER devant le Bundestag.

Dans quelle direction l'Europe s'engage-t-elle? Le 19 septembre, elle émet l'espoir que "le résultat de la conférence de Camp David constituera un nouveau jalon important dans la voie menant à une paix juste, globale et durable"(97). Cette formulation, rédigée à l'égard du Camp David dans un langage moins circonspect que celui qui traverse les propos des officiels français, est à nouveau plus proche de l'attitude plus ouverte de l'Allemagne et d'autres pays européens, comme le Danemark et les Pays-Bas.

Lors de la signature du traité de paix entre Israël et l'Egypte, la même dissonance franco-allemande réapparaît mais, sur le théâtre européen, la résultante n'aura pas le même caractère c'est-à-dire que l'on constatera un déplacement vers la position française. Celle-ci, contenue dans un communiqué du Conseil des Ministres (29 mars 1979) consiste en une désapprobation catégorique du traité: "Force est de constater qu'un certain nombre de conditions que nous estimons indispensables tant sur le plan de la procédure que sur celui des principes, ne sont pas remplies par les accords complexes que viennent de passer les signataires du traité de paix"(98). En Allemagne, sans que l'on puisse parler de jubilation, l'atmosphère est toutefois plus positive, le Chancelier SCHMIDT parlant "d'événement de portée historique" et soulignant le rôle particulièrement actif rempli par le Président CARTER(99). Un commentateur ajoute avec justesse qu'on "ne devrait pas négliger le fait que le chancelier appartenait aux quelques chefs de gouvernements qui envoyèrent un



télégramme de félicitations à Israël pour la conclusion du traité de paix"(100). La déclaration des Neuf, le 26 mars 1979, contrairement aux deux précédentes, ne constitue pas cette fois un soutien, même timide, au processus du rapprochement engagé entre l'Egypte et Israël. Même si les Européens concèdent que "le traité constitue une application correcte aux relations égypto-israéliennes des principes de la résolution 242", ils consacrent l'essentiel de leur déclaration à critiquer, en filigrane, ce qui leur apparaît comme une paix séparée, à se prononcer pour un accord global associant les représentants du peuple palestinien et à souhaiter qu'Israël cesse sa politique d'implantation dans les Territoires Occupés. Cette dernière recommandation, émise dans une déclaration consécutive à un accord de paix dans lequel Israël renonce à un atout stratégique de taille (le Sinaï), est symptomatique de l'extrême réserve des Neuf face au traité de Washington. Au lieu d'encourager les partis à aller de l'avant en leur décernant un satisfecit, Israël qui cède à son voisin le rempart naturel du Sinaï en gage de paix, se voit flétri par sa politique d'implantation. C'est assez, par ce geste signifier la suspicion par rapport au traité égypto-israélien.

Quelles conclusions peut-on tirer de ce qui précède, en ce qui concerne la politique définie dans le cadre de la C.P.E. par rapport à l'accommodement entre Israël et l'Egypte?

D'abord qu'il existe un fond commun intouchable que les Européens ne remettent pas en question même dans leurs prises de position les plus favorables envers le processus de paix déclenché en 1977. Dans ce fond commun figurent: l'inadmissibilité de l'acquisition



de territoires par la force, la cessation par Israël de l'occupation militaire, le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance des Etats de la région, l'obligation de tenir compte des droits légitimes du peuple palestinien avec, comme corollaire, la nécessité de lui octroyer une patrie. Ces éléments, qu'ils tiennent pour indispensables à l'établissement d'une paix durable "doivent être considérée comme constituant un tout" (Conseil Européen de Londres, 29 juin 1977) c'est-à-dire qu'une donnée ne saurait être séparée de l'autre sous peine de compromettre l'équilibre de l'ensemble.

Lorsqu'il s'agit d'adopter une décision, les rapports de force entre les différents Etats membres de la C.E.E. revêtent une grande importance mais ils sont circonscrits à l'intérieur d'un consensus de fait qui empêche que les grands principes de base soient remis en cause, du moins explicitement.

Néanmoins, et c'est là le second enseignement que l'on peut tirer de la période 1977-1979, un rapport de forces déterminé peut déboucher sur le soutien à des actes politiques qui ne vont pas dans les sens de l'acquis politique européen. Ainsi l'Allemagne a pu faire endosser par les Neuf les déclarations de 1977 et 1978 qui reflétaient ses propres options - partagées par le Bénélux, le Danemark et, dans une moindre mesure, par la Grande-Bretagne" mais qui cautionnaient un rapprochement égypto-israélien se situant dans une perspective autre que celle de la globalité que les Européens tenaient pourtant pour la pierre de touche de tout règlement définitif du conflit israélo-arabe.



En effet, tout le processus de Camp David s'inscrit dans la stratégie des Etats-Unis, stratégie qui suit une logique, possède des objectifs et intègre des facteurs différents de ceux de l'Europe. Camp David reprend la méthode kissingérienne des "petits pas" c'est-à-dire qu'il s'agit de résoudre le conflit en traitant les problèmes un par un, comme le Secrétaire d'Etat de NIXON l'avait fait en concluant en 1974 les accords de désengagements israélo-égyptiens et syro-égyptiens. L'Europe, par contre, a opté pour une solution globale du conflit qui embrasse tous les problèmes litigieux en suspens.

En second lieu, Camp David répond aux intérêts particuliers des Etats-Unis: renforcement du camp pro-américain au Moyen-Orient, affaiblissement de la capacité d'intervention de l'U.R.S.S.. L'Europe n'a pas de tels buts en tant que puissance moyenne: s'il lui importe que la région retrouve la paix (parce qu'elle dépend énergétiquement des approvisionnements en pétrole), cela ne doit pas nécessairement s'effectuer sous le seul patronage des Américains pour lesquels le monde est avant tout divisé en deux blocs, l'Europe n'étant qu'un appendice du bloc occidental non une entité autonome.

Enfin, Camp David n'intègre pas du tout la question palestinienne comme une pièce maîtresse dans son dispositif juridico-politique, elle n'y est associée que de façon périphérique par l'autonomie dont les pourparlers, qui avaient débuté sous de mauvais auspices, - Israël continuant sa politique d'implantation dans les Territoires Occupés alors que l'Egypte les tenait pour contraire aux accords de Camp David -, n'aboutirent pas. Tandis que pour les



Etats-Unis, le dialogue avec les Etats arabes existants suffira à conduire à la paix, pour l'Europe, qui considère la question palestinienne comme la clé du problème, les négociations doivent impliquer les représentants du peuple palestinien.

Pourquoi les Européens ont-ils néanmoins soutenu Camp David et ses suites alors que cette conférence correspondait à une stratégie qui n'était pas la leur mais celle de leur allié américain? Parce que la majorité des Etats membres, étroitement liés aux Etats-Unis (en particulier dans le cadre du commandement intégré de l'OTAN) ne pouvaient pas ne pas approuver une initiative majeure de leur puissant protecteur. Cela est notamment le cas de la R.F.A. qui, aux avant-postes de la confrontation avec l'Est, dépend massivement du parapluie nucléaire américain. Udo STEINBACH, directeur du Deutsches Orientinstitut de Hambourg, met avec justesse ce point en exergue pour expliquer l'approbation allemande des négociations de Camp David: "La dépendance de la République Fédérale à l'égard des Etats-Unis sur le plan de la sécurité n'a pas laissé émerger une critique ouverte des efforts politiques américains qui ont conduit à Camp David et au traité de paix israélo-égyptien"(101). Or, comme "la priorité des priorités de la politique extérieure n'est, d'entrée de jeu, ni l'unification européenne ni la réunification allemande, mais bien la sécurité"(102) et comme cette sécurité est garantie par la présence physique de troupes américaines, il n'est pas question pour la R.F.A. d'aller à l'encontre d'une action diplomatique qui, comme à Camp David, est perçue comme vitale par l'allié américain. Cette dépendance de l'Allemagne la rend également plus sensible aux



pressions américaines qui se sont exercées à son encontre pour qu'elle-même et ses partenaires souscrivent à des déclarations soutenant la démarche de SADATE et BEGIN(103).

Remarquons que les Etats-Unis avaient déjà fait preuve de leur capacité d'influence en 1974 lors de la création de l'Agence Internationale de l'Energie établie en réponse au choc pétrolier d'octobre 1973. A l'exception de la France, les Européens acceptèrent de participer à ce club de consommateurs, soumis qu'ils étaient à une pression considérable des Etats-Unis. Quant à la dépendance militaire, les Etats-Unis l'avaient déjà utilisée comme argument en mars 1974 lorsque les Européens décidèrent d'engager le Dialogue Euro-Arabe. Contrariée par ce qu'elle considérait comme une mesure unilatérale prise sans coordination avec elle, l'administration Nixon menaça l'Europe de cesser sa coopération dans le domaine militaire si elle ne renonçait pas à son attitude négative à l'égard des initiatives politiques et économiques américaines(104). Cette menace s'avéra fructueuse puisque par le compromis de Gymnich (20-22 avril 1974), les Neuf acceptèrent d'associer les Etats-Unis à la C.P.E..

Sans doute le précédant de 1974 a-t-il contribué à confiner l'Allemagne dans l'absence de critique afin d'éviter que les Etats-Unis ne brandissent à nouveau la menace de remettre en cause leur présence militaire en Europe. Etant donné son interdépendance structurelle avec les Etats-Unis, l'Allemagne n'était de toutes façons pas disposée à prendre le contrepied du processus du Camp David, d'autant plus qu'il s'agissait là de la première tentative de débloquer un conflit vieux de trente ans.



Comme nous l'avons vu, le rapport de force à l'intérieur de la C.P.E. a permis en 1977-78 à l'Allemagne, en accord avec la plupart de ses partenaires, de voir adopter dans le cadre de la C.P.E. des déclarations favorables à Camp David s'insérant dans une stratégie différente de celle de l'Europe. En mars 1979, toutefois en prenant leurs distances envers le traité de paix israélo-égyptien, les Neuf renouent à nouveau avec leur propre stratégie: l'insistance sur la globalité de la paix, sur les droits légitimes du peuple palestinien, stratégie à laquelle seule la France n'avait jamais renoncée. Il est vrai, et ce n'est pas là un hasard, qu'elle est aussi la moins dépendante des nations européennes à l'égard des Américains pour sa sécurité.

Que les prises de position de l'Allemagne soient déterminées par les liens étroits avec les Etats-Unis et que ses relations aient une influence non négligeable sur l'action de l'Allemagne à l'intérieur de la C.P.E., nous en trouvons confirmation dans l'analyse de l'action européenne en juin-juillet 1982.



E L'offensive israélienne au Liban et les Dix:  
stratégie européenne ou atlantique?

Lorsque le 6 juin 1982 Israël envahit le Liban, un changement important a eu lieu sur la scène politique française un an auparavant: l'accession à la présidence de la République du socialiste François MITTERAND. Celui-ci contrairement à ses prédécesseurs, a entretenu, très tôt des rapports étroits avec les Juifs, rapports qu'il a développés tout d'abord durant la Résistance. Par la suite il a cultivé des liens serrés avec Israël à la fois comme ministre de la IVe République, un régime qui avait forgé une véritable alliance avec l'Etat hébreu, allant jusqu'à coordonner avec lui l'expédition de Suez (1956), et comme membre de l'Internationale Socialiste au sein de laquelle il contracta des amitiés personnelles avec les leaders travaillistes israéliens. A l'inverse de V. GISCARD D'ESTAING, F. MITTERAND a été perçu négativement par les Arabes qui le tenaient pour "ténor de la cause sioniste"(105) et positivement par les Israéliens et le monde juif en général. Cette position originale du chef socialiste sur l'échiquier français explique qu'il ait été le seul responsable des grandes organisations politiques de l'Hexagone à approuver le geste de SADATE qui "a eu le courage de briser le cercle infernal" et le processus de Camp David duquel est sorti "un bon traité"(106). Cette sympathie pour Israël s'est aussi



manifestée par la visite officielle de F. MITTERAND en Israël en mars 1982, la première visite d'un chef d'Etat français à l'Etat juif (à titre de comparaison rappelons que Willy BRANDT effectuait dès juin 1973 une visite officielle en Israël, les relations diplomatiques n'ayant été établies qu'en mai 1965).

Les options de François MITTERAND transparaissent dans des réactions françaises immédiatement consécutives à l'action israélienne au Liban. Tout en condamnant l'invasion de ce pays, le Président de la République tient - par exemple lors de sa conférence de presse le 9 juin - un discours dans lequel il demande la cessation de la triple occupation du Liban par les armées israélienne, syrienne et palestinienne. En mettant en parallèle ces trois "occupations", F. MITTERAND excusait en fait, en partie, l'intervention israélienne en la considérant comme suscitée par la présence antérieure de la Syrie et de l'O.L.P.(107).

En Allemagne, les déclarations vont dans le même sens: les autorités demandent le retrait des troupes étrangères et la mise en oeuvre d'une solution globale pour mettre un terme au conflit. Cette attitude, relativement prudente dans la condamnation d'Israël, se retrouve dans la déclaration de Bonn du 9 juin qui, tout en jugeant l'opération israélienne contraire au droit international, reste cependant timorée, même si elle contient une mise en garde, vague, sur "les possibilités d'action future au cas où Israël continuerait à refuser de se conformer aux résolutions susmentionnées". Au cours de la seconde semaine du conflit, la France modifie son analyse de la situation: anxieuse du blocus qui



affecte désormais Beyrouth-Ouest et des épreuves infligées aux populations civiles par des bombardements, elle cherche à obtenir un désengagement des forces en présence. Ce désengagement doit permettre d'éviter une élimination des combattants et dirigeants palestiniens que la France soupçonne Israël d'avoir pour objectif. Or cette destruction de l'O.L.P., la diplomatie française ne la souhaite pas car elle ruinerait toute chance de dialogue en anéantissant une O.L.P. somme toute modérée à laquelle se substituerait une organisation plus radicale qui utiliserait un terrorisme tous azimuts à la mesure du désespoir palestinien.

Quoique cette analyse soit discutable à plus d'un titre (108), elle est restée l'alpha et l'omega de la conduite de la France qui a déployé tous les moyens pour que l'évacuation des combattants de l'O.L.P. se déroulent dans la sécurité et la dignité.

F. MITTERRAND n'a jamais été très favorable à l'initiative européenne de Venise parce que, comme il l'énonce lui-même devant la Knesset, celle-ci a "implicitement projeté au bénéfice d'une négociation globale la procédure de Camp David"(109). Cette défiance à l'égard d'un accord global qui serait un accord simultané (dans le cadre de l'O.N.U. ou d'une conférence des Grands de la planète) implique défiance à l'égard de l'organe qui en a fait son idée cardinale: l'Europe. Et en effet, "si l'on fait une analyse en terme de coût/bénéfice de la nouvelle politique française, il convient d'ajouter, parmi les victimes, l'initiative européenne. L'Europe est la grande absente du discours de MITTERRAND à la Knesset"(110). On trouve une confirmation de cette distance à l'égard de l'Europe dans les propos de Claude CHEYSSON



lors d'une visite en Israël (le 7 décembre 1981): "Il n'y a pas de plan français et aussi longtemps que nous sommes au gouvernement il n'y aura pas de plan ou d'initiative européenne"(111). Pourtant, malgré ses réticences à l'égard de l'Europe, la France tentera de faire endosser en 1982 par l'Europe son attitude de soutien à la direction modérée de l'O.L.P. Mais le Conseil Européen de Bruxelles (28-29 juin 1982) ne mentionne d'une manière formelle ni le droit pour les Palestiniens à se doter d'une structure étatique, ni la nécessité d'associer l'O.L.P. - que la France considère comme représentant les combattants palestiniens - comme un interlocuteur indispensable dans de futures négociations. Contrairement au desirata de la France, les Dix se sont donc contentés d'un remake de la très controversée déclaration de Venise en insistant sur l'exercice du droit à l'autodétermination pour le peuple palestinien et la présence de l'O.L.P. aux négociations de paix à venir. Les Ministres des Affaires Etrangères se réuniront encore une fois le 19 juillet mais la France ne parviendra pas à infléchir la position de ses partenaires. L'Europe disparaît ensuite de la scène jusqu'à ce qu'aient lieu, dans les camps de réfugiés palestiniens, les massacres de Sabra et Chatila (16-18 septembre 1982). Finalement, du 6 juin, début de l'action israélienne, au 30 août, embarquement de Yasser ARAFAT sur "l'Atlantis", l'Europe aura été hors jeu. Après une brève période de frénésie en juin (déclarations de Bonn et de Bruxelles, questionnaire impératif des Dix à Israël examiné à Luxembourg les 20 et 21 juin), l'Europe sombre dans la léthargie. Pourquoi cette absence d'initiative



européenne qui tranparaît, d'abord dans des déclarations redondantes avec les précédentes sur le fond, et ensuite dans un silence pesant?

Nous croyons pouvoir lui assigner pour origine une différence d'approche entre la France (plus l'Irlande et la Grèce) et les autres membres de la Communauté, différence qui s'explique en partie par des considérations transatlantiques.

La stratégie de la France sur le plan européen, vise à approfondir la démarche de l'Europe. Après avoir évoqué le peuple palestinien, son droit à une patrie et à l'autodétermination, l'Europe ne pouvait que préciser son point de vue sur la question palestinienne en mentionnant la nécessité d'un Etat pour les Palestiniens, tel est du moins l'avis de la France. Celle-ci, par la bouche de son président, avait d'ailleurs indiqué que le droit à l'existence "pour les Palestiniens comme pour les autres peut le moment venu signifier un Etat"(112). En mentionnant le droit à l'érection d'un Etat, la France socialiste est du reste allée plus loin que la France giscardienne qui n'avait fait allusion qu'à une patrie palestinienne (qui aurait pu théoriquement être localisée dans un Etat déjà existant, par exemple la Jordanie).

Les déclarations européennes de juin 1982 ne vont pas dans le sens d'un approfondissement du cheminement de l'Europe face au conflit israélo-arabe et, parce qu'elles se cantonnent dans le registre de la tautologie, elles constituent une "demi-défaite pour le camp favorable à L'O.L.P. particulièrement la France et, par voie de conséquence une demi-victoire pour les Modérés: Allemagne, Danemark et Hollande"(113). Pourquoi l'Allemagne était-elle en



désaccord avec la France qui aurait voulu voir l'Europe reconnaître le droit des Palestiniens d'opter pour la structure étatique de leur choix? Parce que la République Fédérale était favorable à une étroite collaboration avec les Etats-Unis, Hans Dietrich GENSCHER, au retour d'une tournée dans différentes capitales du Moyen-Orient avait clairement indiqué: "Nous avons naturellement intérêt, en harmonie avec nos amis américains à travailler en vue d'une position occidentale commune"(114).

Cette coordination avec les Etats-Unis, l'Allemagne la tenait pour le moyen le plus sûr de pouvoir influencer sur le cours des événements au Liban. Mais il faut bien voir que cette alliance préconisée avec les Etats-Unis s'inscrit encore une fois dans une stratégie différente de celle de l'Europe. Le but des Etats-Unis, avec la mission de Philip HABIB, est d'obtenir le désarmement des combattants palestiniens de Beyrouth-Ouest et leur départ définitif du Liban. Cet objectif, loin de contrecarrer les projets israéliens, va dans le même sens: éliminer la présence armée palestinienne au Liban. Seuls les moyens diffèrent: ce qu'Israël voulait obtenir par la force des armes, les Etats-Unis veulent y parvenir par la diplomatie. Les Etats-Unis, fidèles à leur ligne de politique, ne cherchent pas à donner, même un embryon de réponse au problème palestinien qui est, pour eux, périphérique mais plutôt à éloigner l'O.L.P. le plus possible du camp moyen-oriental afin de donner toutes leurs chances à des pourparlers directes entre Israël et la Jordanie, celle-ci représentant les intérêts des populations palestiniennes. Les visées américaines vont donc dans un sens autre que celles de l'Europe, intéressée



par la promotion du rôle politique de l'O.L.P. et persuadée de la centralité du problème palestinien.

En estimant que la diplomatie américaine devait être encouragée dans son action, l'Allemagne ne pouvait que bloquer toute initiative européenne novatrice qui aurait présenté un point de vue nécessairement différent de celui des Etats-Unis. L'Allemagne a, par son comportement politique, manifesté son soutien à la stratégie américaine et non à celle de l'Europe. Comme lors des négociations de Camp David, la R.F.A. n'a pas voulu contrecarrer les efforts de son puissant protecteur américain, celui-là même qui garantit sa sécurité en tant que nation souveraine.

C'est parce qu'elle n'a pu persuader ses partenaires de développer une action commune, la plupart d'entre eux préférant ne pas interférer dans la stratégie américaine, que la France, convaincue qu'il convenait "de préserver l'honneur des Palestiniens" et de sauver "la direction modérée de l'O.L.P.", a déployé une activité indépendante au sein des Nations Unies en préparant avec l'Egypte un document de travail qui a été déposé le 28 juillet devant le Conseil de Sécurité comme avant-projet de résolution prévoyant le désengagement des forces combattantes à Beyrouth-Ouest, le retrait de toutes les forces non-libanaises et l'amorce d'un règlement négocié comportant le droit à l'existence et la sécurité de tous les Etats de la région, la mise en oeuvre des droits nationaux légitimes du peuple palestinien(115) et la reconnaissance mutuelle des parties. Poursuivant sa propre ligne politique, la France participera à la force d'interposition qui permettra l'évacuation des combattants palestiniens à la fin août. Bien qu'elle ait



participé à cette opération avec les Etats-Unis, ce départ de l'O.L.P. n'avait pas la même signification pour les deux pays: pour la France, il s'agissait de garantir le retrait des combattants et des dirigeants de l'O.L.P. afin de préserver des acteurs politiques indispensables à un dialogue futur; pour les Etats-Unis, il s'agissait plutôt de faire en sorte que "l'expulsion" de l'O.L.P. se fasse dans les meilleures conditions. On le voit, le même acte physique - l'interposition - ne s'inscrit pas du tout dans la même perspective d'ensemble.



## F Epilogue

Contrairement à la période antérieure à 1973, la distance politique qui séparait la France de l'Allemagne par rapport au Moyen-Orient c'est considérablement amenuisée. En partie sous le coup des contraintes extérieures, en partie sous l'effet d'une évolution interne, l'Allemagne a dû réviser la priorité absolue qu'elle avait accordée aux relations avec Israël et le monde juif en général. La crise pétrolière de 1973 a mis en exergue la dépendance structurelle de la R.F.A. à l'égard du pétrole arabe: en 1972, 72,5 % du pétrole brut importé provenait du monde arabe. Cette dépendance ne pouvait pas ne pas peser sur l'évolution de l'Allemagne qui a dû, pour ne pas voir menacer sa puissance économique par un boycott arabe, adopter une attitude moins préoccupée exclusivement par le sort d'Israël. De plus l'intérêt commercial que représentent les pays arabes pour l'Allemagne, deuxième exportateur mondial, n'a fait que croître ce qui a aussi facilité un "réalignement" de la position allemande(116). En dehors de ces motifs pratiques, sans aucun doute très coercitifs, l'Allemagne a modifié sa position à cause des changements qui sont intervenus sur trois terrains différents:

-d'abord, du fait de son potentiel économique, l'Allemagne ne peut plus être muette sur la scène internationale. Elle doit mettre en accord sa stature politique avec son pouvoir



économique et donc accepter des responsabilités nouvelles dans les affaires du monde, en particulier au Moyen-Orient, une région extrêmement sensible pour les relations internationales. Elle ne peut plus, par exemple, se contenter de se cacher dans l'avantageux anonymat de la C.P.E. mais elle doit, non seulement être "complice" des décisions prises en commun, mais même consentir à jouer un rôle politique indépendant.

-Ensuite, le processus d'intégration à l'intérieur de la Communauté a conduit l'Allemagne à se ranger au consensus général qui se dégagait, peu à peu, vis-à-vis du conflit israélo-arabe. Ce consensus ne pouvait pas s'opérer sur la position pro-israélienne de l'Allemagne des années 1967-70, pour d'évidentes raisons de dépendance politique à l'égard du monde arabe: en 1973, 75 % de l'approvisionnement pétrolier de la C.E.E. dépendait du Moyen-Orient, en 1981, 69,1 %, et cela, malgré la diversification des sources d'énergie (nucléaire, pétrole de la Mer du Nord). Le consensus s'est donc élaboré par un mouvement général de l'Allemagne et des "pro-israéliens" (Hollande, Danemark) vers la prise en compte progressive du point de vue arabe.

-Enfin, la poursuite de l'occupation des territoires conquis en 1967, le développement des implantations par Israël accompagné de la reconnaissance internationale du peuple palestinien à partir de 1974 constituent autant de facteurs ayant encouragés la R.F.A. à une réorientation de sa position politique au Moyen-Orient.



Tous ces facteurs conjugués ont fait que l'Allemagne qui a opéré un réajustement de sa politique, a souscrit aux différentes déclarations qui ont émaillé l'action européenne vis-à-vis du conflit israélo-arabe. Il existe donc désormais, en regard de l'acquis communautaire qui découle du Traité de Rome, un acquis politique qui a été forgé dans le cadre de la C.P.E. en particulier vis-à-vis de ce conflit. L'Allemagne, qui s'est dégagée de ses liens spéciaux avec l'Etat juif, ne remet plus en cause, par pro-israélisme, les décisions des Européens. L'épisode du document SCHUMANN appartient irrévocablement au passé et il est fort difficile d'imaginer que l'Allemagne recommence à tisser des relations particulières avec Israël et qu'elle les fasse jouer pour influencer de façon significative l'attitude des Européens: l'intégration politique des Dix est allée trop loin pour permettre ce virement de bord, et cela d'autant plus que "le passé devient de plus en plus un input dénué de pertinence de la politique allemande en général et de sa politique moyen-orientale en particulier"(117).

Si la proximité d'Israël, qui est à relier au "syndrome d'Auschwitz", n'est plus une variable influençant de façon significative le comportement de la R.F.A. lorsque les Européens ont leur regard tourné vers le Moyen-Orient, il n'en est pas de même de la dépendance stratégique envers les Etats-Unis. Celle-ci conduit l'Allemagne à soutenir les efforts diplomatiques de son puissant protecteur et à agir, dans le concert européen, de façon à ce que les Etats membres apportent leur caution à l'activité déployée par les Etats-Unis (en 1977-78) ou s'abstiennent d'en



prendre le contre-pied (en 1982). A cause de cette interdépendance, "il n'y a pas de doute que la République Fédérale...- sous un gouvernement conservateur davantage encore que sous le précédent - appuiera les initiatives politiques de l'administration américaine"(119). Ajoutons que les Européens auront d'ailleurs d'autant plus tendance à se mettre dans le sillage des Etats-Unis, que, ne disposant pas de moyens militaires propres, servant de support à leur politique, ils sont tentés de souscrire à une stratégie qui, elle, a "les moyens de sa politique". Si le "paramètre israélien" n'est plus un input déterminant dans la cristallisation d'une politique européenne vis-à-vis du conflit israélo-arabe, le "paramètre américain" en est un et continuera à l'être.



### CONCLUSION

Au terme de ce parcours qui nous a permis de voir, à partir de cas concrets, les raisons pour lesquelles une politique étrangère commune avait du mal à émerger au Moyen-Orient, il n'est peut-être pas inutile de poser, modestement, quelques jalons pour l'avenir. L'Europe ne parvient actuellement pas à bâtir une véritable politique étrangère c'est-à-dire à défendre son intérêt global (maximiser ses avantages), et à faire valoir sa puissance politique (mettre en oeuvre une capacité d'interaction pour préserver ou accroître son influence, son contrôle et sa domination sur les autres acteurs de l'arène internationale). La raison de ce blocage interne tient à des facteurs, tant structurels que "fondamentaux" qui empêchent l'Europe de mettre en place une politique étrangère digne de ce nom, et cela au Moyen-Orient comme dans d'autres régions du monde. Pour que des progrès puissent être réalisés dans ce sens, il est donc indispensable que des hypothèques présentes soient levées. Du point de vue structurel, les procédures de la Coopération Politique doivent être renforcées par l'établissement d'un secrétariat central dans un premier temps suivi de la création d'un service diplomatique commun (même si celui-ci est embryonnaire). Une telle structure permanente permettra un travail



beaucoup plus suivi des affaires internationales; elle facilitera également la prévision et l'anticipation, deux qualités indispensables à une politique étrangère efficace. A long terme un centre politique, initiateur et impulseur, unique, apparaîtra comme une nécessité afin d'assurer une concentration des pouvoirs de décision.

Cette institutionnalisation plus poussée insufflera une dimension plus active à la politique extérieure de l'Europe en lui permettant d'envisager des actions communes mettant en oeuvre des instruments communs. A cet effet la coordination entre la politique qui relève actuellement de la seule C.P.E. et l'économique qui est de la compétence de la C.E.E. devra être développée pour faire ensuite place à une intégration de ces deux fonctions au sein d'une instance de décision unique.

La cristallisation d'une politique étrangère européenne ne se fera pas, de plus, sans une association de moyens purement diplomatiques avec des instruments, non seulement économiques, mais militaires qui, fournissent à l'acteur des procédés suffisamment coercitifs pour peser, le cas échéant, sur une situation politique.

Cela nous amène à dire que l'intégration instrumentale restera en elle-même insuffisante si elle n'est pas accompagnée par un transfert des compétences des Etats membres vers l'institution centrale. Ce transfert exige, il convient de ne pas se le masquer, un démembrement de la politique étrangère nationale. Pour réaliser cette opération, sans doute douloureuse mais bénéfique pour l'avènement d'une Europe unie, différents scénarios sont



envisageables: soit une transmission par secteurs, l'organe centrale commençant par être compétent pour un ou deux sujets de politique étrangère avant de voir sa compétence élargie; soit une transmission par degrés, le centre étant tout d'abord compétent pour la simple mise en oeuvre des décisions arrêtées en commun par des gouvernements nationaux avant de l'être pour l'élaboration directe de celles-ci.

En l'absence d'une tel mouvement à la fois vertical (désaisissement progressif de la part de l'Etat national de certaines attributions) et horizontal (passage de la sphère nationale à la sphère internationale), la logique de la diversité mise en lumière par Stanley HOFFMANN continuera à se manifester avec éclat(119), empêchant l'éclosion d'une politique étrangère unie pour laisser subsister la coopération souple actuelle qui permet aux Etats membres d'influer sur des décisions prises en fonction de leur propre situation nationale, résultante d'un faisceau d'éléments historiques, politiques et sociologiques.

Si de telles modifications sont introduites, l'Europe disposera - tout au moins sur le plan interne - de moyens adéquats pour mettre en oeuvre au Moyen-Orient une politique cohérente qui en fera réellement un acteur important, proportionné à sa puissance économique, dans cette région vitale pour ses intérêts spécifiques. Elle restera bien entendu indépendante de la situation géo-politique propre et changeante du Moyen-Orient qui mêle variable synchrétique, activisme islamique, nationalisme palestinien, face à face inter-libanais, jeu politique antagoniste de la Syrie et d'Israël. Toutefois cette dépendance touche aussi



les deux acteurs principaux, Etats-Unis et Union Soviétique, ce qui ne déséquilibrera donc pas massivement le rapport des forces au détriment de l'Europe.

Une intégration européenne plus grande ne fera pas disparaître les contraintes structurelles et "fondamentales" mais celles-ci se situeront désormais à un autre niveau. On peut très bien imaginer qu'une bureaucratie sclérosée ou envahissante, des relations déficientes entre centres de décision, une rigidité des mécanismes d'information et de communication, deviennent des obstacles à la genèse puis à la mise en place d'une politique étrangère commune. De même, si l'Europe n'est pas en mesure d'assurer pleinement sa propre sécurité et reste tributaire des Etats-Unis pour sa protection militaire, ce rapport de dépendance jouera indéniablement comme une pression objective à laquelle elle sera sujette.

Néanmoins ces nouvelles contraintes qui pèseront alors sur la définition de la politique étrangère à un niveau différent, celui d'une Europe intégrée et non plus d'une "coalition européenne" de type intergouvernemental, c'est-à-dire qu'elles pèseront sur un véritable acteur politique, une entité autonome douée d'une capacité d'agir propre. L'Europe, à ce moment, sera logée à la même enseigne que les acteurs étatiques eux aussi soumis à des contraintes structurelles (voir par exemple les conflits internes à l'Administration américaine entre le Pentagone, le Département d'Etat et la C.I.A) et "fondamentales" (par exemple la dépendance stratégique des Etats-Unis par rapport à l'Etat hébreu, qui leur



interdit, par exemple, de remettre en cause la politique d'implantation dans les Territoires Occupés).

La grande question reste évidemment, en ce qui concerne l'intégration politique, celle du "comment". Même s'il n'est pas possible d'assigner un contour précis à l'avenir, quelques indices permettent cependant d'évaluer comment l'intégration européenne se réalisera. Les modèles théoriques transactionnaliste et néo-fonctionnaliste ne nous semblent pas opératoires pour le cas européen, le premier - développée par Karl DEUTSCH et ses épigones - considère que l'intégration découlera d'une augmentation des transactions (commerciales, culturelles...), le second - construit par Ernst HAAS, Philippe SCHMITTER... - estime que, par un effet d'engrenage (spill-over), l'étendue et le degré d'intégration seront constamment amplifiés, débordant du domaine économique vers le domaine politique(120).

Ces deux théories n'accordent pas, selon nous, une place suffisante à la variable purement politique: le développement des échanges entre les groupes sociaux, les peuples européens ou une forte intégration dans la sphère économique par le biais des institutions de la C.E.E., ne suffisent pas en eux-mêmes à engendrer la fusion politique de l'Europe. La relation entre assimilation sociale et intégration politique, entre transformation des comportements et habitudes et transformation institutionnelle, entre changement social et changement politique introduite dans le modèle deutschien, minimise la résistance du politique à la mutation et la prégnance de phénomènes idéologico-



politiques comme le nationalisme. Quant à l'approche néo-fonctionnaliste, l'automaticité qu'elle suppose entre l'intégration économique et la communauté politique - même si E. HAAS l'a atténuée dans ses ultimes théorisations - établit une sorte de continuum entre l'économique et le politique, continuum qui évacue la distinction entre "low politics" (centrée sur les problèmes économiques) "high politics" (focalisée sur les problèmes politiques et diplomatiques)(121).

L'évolution historique de la construction européenne a, à l'inverse des attentes transactionnalistes et néo-fonctionnalistes, démontré l'importance de la dimension purement politique (car le politique est, pour reprendre l'expression de Julien FREUND, une essence c'est-à-dire un élément constitutif de la société, le fondement de la vie sociale), et plus particulièrement le rôle capital que continue à jouer le fait étatique et national. L'intégration politique, l'émergence d'une politique étrangère commune ne se feront donc que par un processus qui impliquera, de façon active les Etats européens. "Au lieu d'une fédération classique ou d'une autorité purement supranationale nous avons un tissu complexe d'interdépendance entre des Etats nationaux renforcés"(122); ce sont donc les Etats qui constituent les pièces maîtresses de l'intégration politique. Cette dernière sera par conséquent fonction de la volonté des Etats d'accroître la coopération intergouvernementale puis d'accepter, dans un second temps, le transfert de certaines de leurs compétences à un organe européen supranational. La forme que prendra cette union sera sans doute plus confédérale que fédérale



car la première laisse subsister les Etats comme sujets de droit international, évitant ainsi de toucher à ce noyau dur qu'est l'Etat, noyau qui subsiste comme acteur principal sur la scène politique et source autonome de pouvoir.

Seulement si se réalise une telle intégration politique, l'Europe pourra être dotée d'une politique étrangère commune passant du stade du mirage à celui de la réalité(123).



NOTES

- (1) James N. Rosenau: Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems. New York, The Free Press, 1969.
- (2) Cecil V. Crabb: American Foreign Policy in the Nuclear Age. New York, Harper & Row, 1972, 3e éd. p. 1.
- (3) Hans Joachim Morgenthau: Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace. New York, Alfred Knopf, 1967, 4e éd. p. 28.
- (4) Nicholas Spykman: America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power. New York, Harcourt, Brace and World, 1942, p. 18.
- (5) Reinhardt Rummel: Zusammengesetzte Aussenpolitik: Westeuropa als internationaler Akteur. Kehl-Strasbourg, N.P. Engel Verlag, 1982.
- (6) Raymond Mopkins & Richard Mansbach: Structure and Process in International Politics. New York, Harper & Row, 1973, p. 4.



- (7) Gunar Sjøstedt: The External Role of the European Community. Farnborough, Saxon House, 1977, p. 112.
- (8) James Rosenau y fait référence dans son ouvrage: The Scientific Study of Foreign Policy. New York & London, Nichols Publishing & Frances Printer, 1980. Sont spécialement intéressants les chapitres 11 ("The National Interest"), 13 ("The External Environment as a variable in Foreign Policy Analysis") et 16 ("Race in International Politics: A Dialogue in Five Parts").
- (9) Raymond Aron: Paix et guerre entre les nations. Paris, Calmann-Lévy, 1975.
- Richard Rosecrance: Action and Reaction in World Politics. Boston, Little Brown, 1963.
- (10) Ces considérations internes aux Etats groupés dans la C.E.E., si elles sont propres aux acteurs, ne sont pas nécessairement coupées de l'environnement extérieur. C'est-à-dire que seront des variables fondamentales toutes celles qui, même si elles sont déterminées en partie par des agents extérieurs, affectent la politique de l'acteur et déterminent d'une façon ou d'une autre son attitude politique. Pour prendre un exemple concret, si un acteur européen voit sa politique façonnée par sa situation de membre d'une coalition ou d'une entente qui inclut des Etats ou organisations régionales extérieurs au champ européen, nous tiendrons cette variable



pour fondamentale parce que ce rapport d'alliance implique directement, même si de façon subordonnée, l'acteur européen. Par contre lorsque la ligne politique de l'acteur est soumise au jeu d'effets purement extérieurs (tension, affrontement, crise dans une zone où il n'est pas partie prenante), il s'agit alors de variables systémiques, externes à l'acteur, variables que nous n'examinerons pas ici.

- (11) Bichara Khader: "Europe and the Arab Israeli Conflict 1973-1983: An Arab perspective" in David Allen & Alfred Pijpers: European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict. The Hague, Boston, Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, p. 162.

- (12) Voir les trois rapports sur la Coopération Politique adoptés par les Ministres des Affaires Etrangères:

Rapport de Luxembourg: Bulletin des Communautés Européennes, 11-1970

Rapport de Copenhague: Bulletin des C.E.

Rapport de Londres: Bulletin des C.E.

Pour un tableau complet de la structure de la C.P.E. voir: Philippe de Schoutheete: La Coopération Politique Européenne, Paris et Bruxelles, Fernand Nathan & Ed.Labor, 1980.

Panayotis Tsakaloyannis: The Origins and Development of Political Cooperation in the European Community, Ph.D. soutenu à l'Université de Reading, 1980.



- (13) Pour des développements plus approfondis de la structure duelle C.P.E.-Communauté: Gianni Bonvicini: "The dual structure of EPC and Community activities: problems of coordination" in Davis Allen, Reinhard Rummel and Wolfgang Wessels: European Political Cooperation: towards a foreign policy for Western Europe. London, Butterworth, 1982.
- (14) Bulletin des Communautés Européennes, 11-1970. Deuxième partie, §1 du Rapport Davignon.
- (15) Bulletin des Communautés Européennes, 9-1973. Deuxième partie, §11.
- (16) Partiellement, parce qu'en un certain sens, la C.P.E., même si elle est avant tout un mécanisme procédural, n'est pas détachée de toute visée politique: elle s'inscrit, à long terme, dans la construction d'une Europe unie. On pourrait qualifier la C.P.E. de processus politique minimal qui peut graduellement donner corps à une véritable politique avec capacité de proposition et d'intervention. Ne définir la C.P.E. que comme une procédure, c'est s'interdire de comprendre comment les Etats membres sont parvenus, à travers ce processus, à adopter une position identique sur des sujets à propos desquels leurs positions initiales étaient fort divergentes (par exemple vis-à-vis du conflit israélo-arabe). En fait la procédure a progressivement ouvert la porte à des positions communes sur des problèmes de fond.



- (17) William Wallace & David Allen: "Political Cooperation: Procedure as substitute for Policy" in H. Wallace, W. Wallace and C. Webb: Policy-Making in the European Communities. Chichester, John Willy, 1977, 1<sup>er</sup> édition, chap. 9.
- (18) Europolitique, n. 313, 1976.
- (19) Par Georges Pompidou en 1973 ou par Erik Blumenfeld, membre de l'Assemblée de Strasbourg, dans son rapport d'octobre 1977.
- (20) P. Tsakaloyannis. op. cit. p. 120.
- (21) Cet appel des neuf ministres des Affaires Etrangères demande la cessation immédiate des hostilités.
- (22) Le Monde, 10 octobre 1973.
- (23) Journal officiel de la République Française, Assemblée Nationale, Débats. N. 74, 18 octobre 1973, p.4489.
- (24) Europa Archiv, 1973/3. Zeittafel, p. 215.
- (25) Texte de la déclaration in Europe, n. 1379, 15-16 octobre 1973.
- (26) Europe, n. 3388, 11 juin 1982.



- (27) Le rapport de Londres constitue incontestablement un pas important vers une plus grande efficacité de la C.P.E. en cas d'événement international grave puisqu'il prévoit la réunion d'urgence du Comité Politique des ministres dans les 48 heures à la demande de trois Etats membres.
- (28) William Wallace: "Political Cooperation: Integration through intergovernmentalism" in H. Wallace, W. Wallace and C. Webb: Policy-Making in the European Community. Chichester, John Wiley, 1983.
- (29) Wolfgang Wessels: "Die EPZ - ein neuer Ansatz europaeischer Aussenpolitik" in R. Rummel und W. Wessels: Die Europaeische Politische Zusammenarbeit. Bonn, Europa Union Verlag, 1978, Europaeische Schriften, n. 52-53, p. 36.
- (30) Jonathan Wilkenfeld, Gerald Hopple and others: Foreign Policy Behavior: the Interstate Analysis Model. Beverley Hills & London, Sage Publications, 1980, p. 22.
- (31) Evidemment la diplomatie des petits pas est elle-même une réaction à la situation de l'après Kippour: en un sens toute action est réactive. Toutefois le politologue ne saurait s'abriter derrière ce truisme qui en appelle forcément un autre: toute réaction est active. Pour comprendre un phénomène aussi complexe que la politique étrangère, il est indispensable de dépasser ces vérités d'évidence si l'on veut



appréhender la réalité à l'aide d'une grille d'analyse qui permette de comprendre.

(32) Nicholas van Praag: "Krisenmanagement im Sueden Europas" in R. Rummel & W. Wessels: op. cit., p. 212.

(33) Philippe de Schoutheete: op. cit., p. 52

(34) Ibid. p. 124.

(35) George Modelski: A Theory of Foreign Policy. New York, Praeger, 1962, p. 59.

(36) Hans Morgenthau en retient trois: la persuasion, le compromis et la menace de la force in Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace. New York, Alfred Knopf, 1967, 4e édition, p. 529.

(37) Avi Shlaïm: "Economic and political dimensions of the European Community's External Relations" in Peter Jones (ed): The International Yearbook of Foreign Policy Analysis. London, Croom Helm, 1974, Vol. 1, p. 79.

(38) Europe, 1er juillet 1977, n. 2249.

(39) Les sanctions économiques avaient déjà été utilisées à deux reprises: contre l'Iran en mai 1980 lors de la prise d'otages



à l'ambassade américaine à Téhéran et en avril-mai 1982 contre l'Argentine après l'occupation des îles Falklands. Pour une discussion sur l'efficacité des sanctions économiques voir: Christopher Hill & James Mayall: The sanctions problem: International and European perspective. Florence, European University Institute, 1983. Working paper, n. 59.

(40) Précisons que d'un point de vue théorique, nous souscrivons à la conception circulaire de la crise proposée par André Clément Decouflé, directeur du Laboratoire français de Prospective Appliquée. La crise n'est pas une rupture mais une discontinuité c'est-à-dire qu'elle n'inaugure pas une période historique radicalement nouvelle mais qu'elle constitue un seuil, une transition entre deux temps historiques. La crise n'est pas un accident imprévisible qui rompt l'évolution du cours des choses, elle est plutôt un moment inévitable et normal, même s'il est imprévu, du processus historique. (Défense nationale, juillet 1975).

(41) Deux types d'analyse peuvent être utilisés pour décrire la crise et ses conséquences. L'analyse systémique considère la crise comme une "série d'événements se déroulant rapidement qui augmente de manière substantielle l'impact des forces déstabilisatrices dans le système international global ou dans certains de ses sous-systèmes au-dessus des niveaux normaux (moyens) et accroît la probabilité de l'apparition



de violence dans le système" (Oran Young: The intermediaries: third parties in international crisis. Princeton, Princeton U.P., 1967, p. 10)

L'analyse décisionnelle considère, elle, qu'il y a crise lorsque sont réunies trois conditions: menace à l'encontre des objectifs prioritaires d'un acteur - limitation du temps disponible pour répondre à la situation - surprise de l'acteur face à la soudaineté de l'événement. Ces trois caractères sont retenus comme des indices de crise par Charles F. Hermann in Crises in Foreign policy: a simulation analysis. Indianapolis, Bobbs-Merril, 1969. Cette seconde approche, qui se concentre sur le processus par lequel les décisions sont prises, est plus fructueuse pour nous dans la mesure où, centrée sur les acteurs, elle permet plus facilement de cerner leur comportement politique.

(42) Pour le texte complet voir Europe, 9 avril 1978. Edition spéciale, n. 2425.

(43) Ph. de Schoutheete, op. cit., p. 128.

(44) Rappelons qu'en novembre 1981 H.D. Genscher et E. Colombo présentent leur projet d'Acte Européen qui propose, non seulement une politique étrangère commune, mais aussi une coopération culturelle, et, surtout une coordination en matière de sécurité.



(45) Pour des détails sur l'action des Neuf à la CSCE: Philippe Paugam: Les Neuf et la CSCE. Mémoire pour le DEA de Droit Européen, Octobre 1979, Université de Rennes 7.

(46) Beate Lindemann: "Das Westliche Europa und die Dritte Welt. Die politische Zusammenarbeit der Neun in den Vereinten Nationen" in Europa Archiv, n. 13/1976, p. 436.

Rosemary Foot: "The European Community's voting behaviour at the U.N. General Assembly" in Journal of Common Market Studies, Juin 1979, vol. 17, n. 4, p. 350.

Quoique ces deux études montrent que des divergences importantes séparent parfois les Européens, les empêchant de voter d'un commun accord, la tendance générale va toutefois dans le sens d'une plus grande homogénéisation des attitudes.

(47) Voir Jacques Bourrinet: Le Dialogue Euro-Arabe. Paris, Economica, 1979.

(48) Europe Documents, 5 Janvier 1973, n. 713, p. 6.

(49) Charles de Gaulle: Discours et messages. Tome 11 des Oeuvres Complètes, Paris, Plon, 1970, p. 515.

(50) Sur les contacts entre les mouvements gaulliste et sioniste, voir: David Lazar: L'opinion française et la naissance de l'Etat d'Israël. Paris, Calmann-Lévy, 1972, Coll. Diaspora, p. 212-243.



- (51) Entretien entre Konrad Adenauer et Karl Marx, rédacteur en chef de l'Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland. n. 33, 25 Novembre 1949.
- (52) Alfred Grosser: L'Allemagne de notre temps. Paris, Livre de Poche, 1978, Coll. Pluriel, p. 580.
- (53) La politique étrangère de la France. Paris, La Documentation Française, 1er semestre 1967, Textes et documents, p. 108.
- (54) L'exiguïté du territoire israélien exige une contre-offensive anticipée. Voir Israël Tal: "Israel's defense doctrine: Background and dynamics" in Military Review, Mars 1978, n. 3, p. 23-34.
- (55) La politique étrangère de la France. Paris, La Documentation Française, 2e semestre 1967, Textes et documents, p. 175.
- (56) Ibid., p. 130.
- (57) Raymond Aron: De Gaulle, Israël et les Juifs. Paris, Plon, 1968, Coll. Tribune Libre, p. 15.
- (58) Dans la lettre adressée au Général de Gaulle, le 6 décembre, par l'ancien président du Conseil israélien, David Ben Gourion, ce dernier parle de façon euphémique "de quelques propos attristants et inquiétants". Plus loin, il évoque "les



expressions surprenantes, dures et blessantes basées sur des renseignements incorrects ou imprécis". La lettre est reproduite, in extenso, dans Politique étrangère de la France, 2e semestre 1967, p. 198-206.

(59) Conférence de presse de Willy Brandt in Rolf Vogel (Herausgeber): Deutschlands Weg nach Israel. Stuttgart, Seewald Verlag, 1967, p. 313.

(60) Séance du 7 juin 1967 in Rolf Vogel, op. cit., p. 316-317.

(61) Ibid., p. 320.

(62) Paul-Marie de la Gorce: Tendances de la politique française et européenne vis-à-vis du conflit israélo-arabe. Beyrouth, Institut d'Etudes Palestiniennes, 1980, Cahier de l'IEP, n. 10, p. 12.

(63) Conférence de presse du 21 janvier 1971 mentionnée in Maghreb-Machreck, n. 67, Janvier-Mars, 1975, p. 34.

(64) Maurice Schumann à l'Assemblée Nationale in Politique étrangère de la France, 1er semestre 1971, p. 200.

(65) Déclaration du chancelier Brandt: Archiv der Gegenwart, 1969, p. 15010.



- (66) Le Monde, 10 Juillet 1971, p. 24.
- (67) Friedemann Buettner & Peter Huenseler: "Die politischen Beziehungen zwischen der B.R.D. und den Arabischen Staaten" in Karl Kaiser & Udo Steinbach (Hrsg): Deutsch-Arabische Beziehungen. Muenchen, Wien, Oldenburg Verlag, 1981, Reihe: Internationale Politik und Wirtschaft, n. 45, p. 135.
- (68) Ce caractère partiel du retrait ne saurait toutefois aller jusqu'au maintien de la présence israélienne dans la vallée du Jourdain comme le prévoyait la plan Allon qui servait à l'époque de ligne d'action au gouvernement israélien.
- (69) Le Monde, 14 Mai 1971.
- (70) Jerusalem Post, 13 Mai 1971 cité par P. Tsakaloyannis, op. cit., p. 146.
- (71) Europa Archiv, 1971/3, p. 164.
- (72) Willy Brandt: People and Politics: the years 1960-1975. London, Collins, 1978, p. 454.
- (73) Jekutiël Deligdisch: Die Einstellung der B.R.D. zum Staate Israel. Bonn, Verlag Neue Gesellschaft, 1974, p. 147.



(74) Le quotidien Die Welt qui divulgue le document Schumann le 14 juillet le tient "pour un appel à la capitulation d'Israël qui est invité à s'en remettre au bon ou au mauvais vouloir de l'ONU et des Etats arabes ainsi qu'on le souhaite à Paris et à Moscou".

(75) Abba Eban avait accusé l'Allemagne d'avoir "violé ses promesses" en donnant son accord à un document reflétant, à ses yeux, avant tout la position française,

(76) Europa Archiv, 1973/3, p. 244.

(77) Ibid.

(78) Cité par J. Deligdisch, op. cit., p. 191.

(79) Ilan Greilsammer et Joseph Weiler: The European Community framework for Political Cooperation and the Arab-Israeli Conflict, Manuscrit inédit, p. 209.

(80) Hans Dietrich Genscher: Deutsche Aussenpolitik. Stuttgart, Bonn Aktuell, 1977, p. 123.

(81) M. Genscher lors de la visite du Ministre des Affaires Etrangères Ismaïl Fahmi à Bonn en mars 1976. Cité par F. Buettner et P. Huenseler, op. cit., p. 144.



- (82) H.D. Genscher, op. cit., p. 221.
- (83) Le Monde, 1er juillet 1977.
- (84) Le Monde, 15-16 juin 1980.
- (85) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13 mai 1981.
- (86) Pour un aperçu détaillé de l'évolution de la position européenne voir: Ilan Greilsammer et Joseph Weiler: "European political cooperation and the Palestinian-Israeli Conflict: an Israeli perspective" in David Allen & Alfred Pijpers (ed): European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict. The Hague, Martinus Nijhoff, 1984, p. 121-159.
- (87) Dès 1974, le Président Giscard d'Estaing évoquait "les aspirations légitimes du peuple palestinien" et son droit à jouir d'une patrie. Rappelons que la France fut le premier pays de la C.E.E. à établir des contacts officiels au plus haut niveau avec l'O.L.P. (rencontre du Ministre des Affaires Etrangères, Jean Sauvagnargues, avec Yasser Arafat à Beyrouth le 20 octobre 1974) et à accepter l'ouverture d'un bureau de liaison et d'information de l'O.L.P. sur son territoire.
- (88) Le Monde, 14 octobre 1979.
- (89) Le Monde, 22 novembre 1977.



- (90) Jerusalem Post, 22 novembre 1977.
- (91) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22 novembre 1977.
- (92) Documents d'actualité internationale. Paris, Secrétariat général du gouvernement, n.4, 28 janvier 1978.
- (93) Cité par F. Buettner & P. Huenseler, op. cit., p. 141.
- (94) Le Monde, 20 septembre 1978.
- (95) Documents d'actualité internationale, n. 42-43, 21-28 octobre 1978, p. 828.
- (96) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23 septembre 1978.
- (97) Cité par Ph. de Schoutheete, op. cit., p. 86.
- (98) Le Monde, 30 mars 1979.
- (99) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28 mars 1979.
- (100) Amnon Neustadt: Die Deutsch-Israelischen Beziehungen im Schatten der EG-Nahostpolitik. Frankfurt am Main, Haag + Herchen, 1983, p. 382,



- (101) Udo Steinbach: "Die Europaeische Gemeinschaft und die Arabischen Staaten" in Karl Kaiser & Udo Steinbach, op. cit., p. 202.
- (102) Alfred Grosser, op. cit., p. 584.
- (103) C'est du moins l'avis de l'Institute of Jewish Affairs: The EEC and the Middle East Peace Process. London, I.J.A. Research Report, ME 1979/5.
- (104) Le 15 mars 1974, à Chicago, le président Nixon mit en garde les Européens contre la tentation de se liguier contre les Etats-Unis sous peine de devoir envisager une réduction du niveau des troupes américaines stationnées en Europe. The New York Times, 16 mars 1974.
- (105) El Moudjahid, quotidien du FLN algérien, 11 octobre 1973.
- (106) François Mitterrand: Ici et maintenant cité par Paul Balta: "Mitterrand et les Arabes", Politique Internationale, Automne 1981, n. 13, p. 30.
- (107) Dans le Monde du 23 juin 1982 Paul Balta pouvait d'ailleurs écrire: "les Arabes ont vu dans l'attitude de M. Mitterrand le preuve que la France avait basculé en faveur d'Israël.



(108) D'une part, en effet, le Conseil National Palestinien (Parlement de l'O.L.P.) réaffirma en février 1983 lors de sa 16e session - la dernière au cours de laquelle toutes les organisations palestiniennes étaient présentes - "la nécessité de développer la lutte armée contre l'ennemi sioniste". Quant au Fath, la principale composante de l'O.L.P., dirigé par Yasser Arafat, il convient de rester dubitatif sur sa modération lorsque le programme politique adopté au IVe congrès (mai 1980) mentionne que "la révolution populaire armée est la seule et unique voie menant à la libération de la Palestine".

(109) Documents d'actualité internationale, n. 9, 1er mai 1982, p. 178.

(110) Dominique Moïsi: "La France de Mitterrand et le conflit du Proche-Orient: comment concilier émotion et politique?" in Politique étrangère, juin 1982, n. 2, p. 400.

(111) Europe, 9 décembre 1981.

(112) Documents d'actualité internationale, n. 9, 1er mai 1982, p. 179.

(113) Ilan Greilsammer et Joseph Weiler: The European Community framework for political cooperation and the Arab-Israeli conflict. Inédit, p. 148.



- (114) France - Pays arabes, n. 104, p. 29.
- (115) Remarquons que l'Europe n'a jamais utilisé dans ses déclarations l'expression "droits nationaux des Palestiniens". Ceux-ci, s'ils sont mis en oeuvre, ne peuvent que s'épanouir dans un espace national qui aura été au préalable défini: qui dit nation, dit donc cadre national au sein duquel elle puisse prendre place.
- (116) Les exportations allemandes vers les pays arabes ont crû de 1,6 Milliard de DM en 1970 à 17,3 Milliards en 1979 (chiffres du Ministère de l'Economie).
- (117) Michael Wolffsohn: "The European Community and the Middle East: great interests but little leverage" in Middle East Contemporary Survey. Vol. 6, 1981-1982, p. 56.
- (118) Udo Steinbach: "Germany" in David Allen & Alfred Pijpers, op. cit., p. 104.
- (119) Stanley Hoffmann: "Obstinate or obsolete? The fate of the Nation-State and the Case of Western Europe" in Daedalus, n. 95, Eté 1966, p. 882.
- (120) Pour une analyse détaillée des travaux de K. Deutsch, E. Haas, D. Puchala et L. Lindberg voir: Marie-Elisabeth de Bussy, Hélène Delovme, Françoise de la Serre: "Approches



théoriques de l'intégration européenne" in Revue Française de Science Politique, Vol. 21, n. 3, juin 1971, p. 615-653.

(121) Stanley Hoffmann établit cette dichotomie dans "The European Process at Atlantic Cross purposes" in Journal of Common Market Studies, Vol. n. 3, n. 2, Février 1965, p. 85-101.

(122) Joseph Nye: "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement" in International Organization, Vol. 22 (1968), p. 880.

(123) Nous empruntons cette subdivision binaire à William Wallace: "A Common Foreign Policy: Mirage or reality?" in Bernard Burrovs, Geoffrey Denton et Geoffrey Edwards: Federal Solutions to European Issues, 1978, p. 174.



PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN POLICY UNIT

EUI Working Papers:

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| No. 139: Ørstrom Møller      | Financing European Integration:<br>The European Communities and the<br>Proposed European Union.                                    |
| No. 140: John Pinder         | Economic and Social Powers of<br>the European Union and the<br>Member States: Subordinate or<br>Coordinate Relationship?           |
| No. 141: Vlad Constantinesco | La Repartition des Competences<br>Entre l'Union et les Etats<br>Membres dans le Projet de Traité<br>Instituant l'Union Européenne. |
| No. 142: Peter Brückner      | Foreign Affairs Powers and<br>Policy in the Draft Treaty<br>Establishing the European Union.                                       |
| No. 143: Jan De Meyer        | Belgium and the Draft Treaty<br>Establishing the European Union.   |
| No. 144: Per Lachmann        | The Draft Treaty Establishing<br>the European Union:<br>Constitutional and Political<br>Implications in Denmark.                   |
| No. 145: Thijmen Koopmans    | The Judicial System Envisaged in<br>the Draft Treaty.  |



- No. 146: John Temple-Lang      The Draft Treaty Establishing the European Union and the Member States: Ireland.
- No. 147: Carl Otto Lenz      The Draft Treaty Establishing the European Union: Report on the Federal Republic of Germany.
- No. 148: David Edward, Richard McAllister, Robert Lane      The Draft Treaty Establishing the European Union: Report on the United Kingdom.
- No. 151: Jacques Genton      Problèmes Constitutionnels et Politiques Posés en France par une Eventuelle Ratification et Mise en Oeuvre du Projet de Traité d'Union Européenne
- No. 153: Gianfranco Pasquino and Luciano Bardi      The Institutions and the Process of Decision-Making in the Draft Treaty.
- No. 154: Joseph Weiler and James Modrall      The Creation of the Union and Its Relation to the EC Treaties.
- No. 164: Roland Bieber      The Institutions and the Decision-Making Process in the Draft Treaty Establishing the European Union.
- No. 172: Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete, Simon Nuttall, Geoffrey      The External Relations of European Political Cooperation and the Future of EPC.



Edwards

No. 177: Alain Dieckhoff

L'Europe Politique et le Conflit  
Israélo-Arabe.

Forthcoming:

No. : Susan Senior-Nello

EEC-East European Economic  
Relations: Industrial  
Cooperation Agreements.

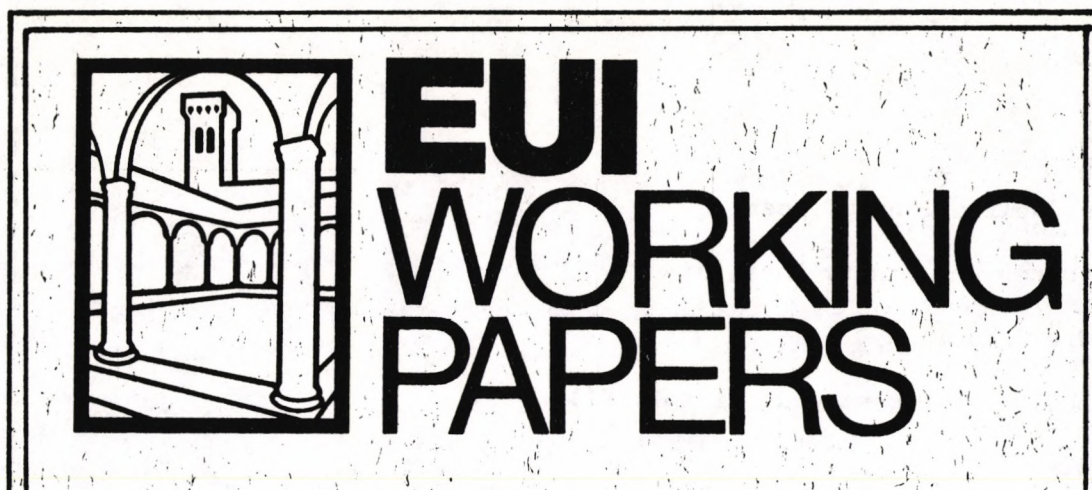
No. : Patrick Kenis

The European Chemical Fibres  
Industry in Crisis: National and  
European Response.









EUI Working Papers are published and distributed by the European University Institute, Florence.

Copies can be obtained free of charge -- depending on the availability of stocks -- from:

The Publications Officer  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I-50016 San Domenico di Fiesole(FI)  
Italy

Please use order form overleaf.



To : The Publications Officer  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)  
Italy

From : Name.....  
Address.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Please send me the following EUI Working Paper(s):

No.:.....

Author, title:.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Date:.....

Signature:

.....





PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

EUI WORKING PAPERS

- |  |   |
|--|---|
| 1: Jacques PELKMANS                            | The European Community and the Newly Industrialized Countries *   |
| 2: Joseph H.H. WEILER                          | Supranationalism Revisited - Retrospective and Prospective. The European Communities After Thirty Years * |
| 3: Aldo RUSTICHINI                             | Seasonality in Eurodollar Interest Rates  |
| 4: Mauro CAPPELLETTI/<br>David GOLAY           | Judicial Review, Transnational and Federal: Impact on Integration   |
| 5: Leonard GLESKE                              | The European Monetary System: Present Situation and Future Prospects *                                    |
| 6: Manfred HINZ                                | Massenkult und Todessymbolik in der national-sozialistischen Architektur *                                |
| 7: Wilhelm BURKLIN                             | The "Greens" and the "New Politics": Goodbye to the Three-Party System?                                   |
| 8: Athanasios MOULAKIS                         | Unilateralism or the Shadow of Confusion *  |
| 9: Manfred E. STREIT                           | Information Processing in Futures Markets. An Essay on the Adequacy of an Abstraction *                   |
| 10:Kumaraswamy VELUPILLAI                      | When Workers Save and Invest: Some Kaldorian Dynamics *   |
| 11:Kumaraswamy VELUPILLAI                      | A Neo-Cambridge Model of Income Distribution and Unemployment *   |
| 12:Kumaraswamy VELUPILLAI/<br>Guglielmo CHIODI | On Lindahl's Theory of Distribution *   |
| 13:Gunther TEUBNER                             | Reflexive Rationalitaet des Rechts *  |
| 14:Gunther TEUBNER                             | Substantive and Reflexive Elements in Modern Law *  |
| 15:Jens ALBER                                  | Some Causes and Consequences of Social Security Expenditure Development in Western Europe, 1949-1977 *    |



- 16:Ian BUDGE Democratic Party Government: Formation and Functioning in Twenty-One Countries \*
- 17:Hans DAALDER Parties and Political Mobilization: An Initial Mapping \*
- 18:Giuseppe DI PALMA Party Government and Democratic Reproducibility: The Dilemma of New Democracies \*
- 19:Richard S. KATZ Party Government: A Rationalistic Conception \*
- 20:Juerg STEINER Decision Process and Policy Outcome: An Attempt to Conceptualize the Problem at the Cross-National Level \*
- 21:Jens ALBER The Emergence of Welfare Classes in West Germany: Theoretical Perspectives and Empirical Evidence \*
- 22:Don PATINKIN Paul A. Samuelson and Monetary Theory
- 23:Marcello DE CECCO Inflation and Structural Change in the Euro-Dollar Market \*
- 24:Marcello DE CECCO The Vicious/Virtuous Circle Debate in the '20s and the '70s \*
- 25:Manfred E. STREIT Modelling, Managing and Monitoring Futures Trading: Frontiers of Analytical Inquiry \*
- 26:Domenico Mario NUTI Economic Crisis in Eastern Europe - Prospects and Repercussions
- 27:Terence C. DAINITH Legal Analysis of Economic Policy \*
- 28:Frank C. CASTLES/  
Peter MAIR Left-Right Political Scales: Some Expert Judgements \*
- 29:Karl HOHMANN The Ability of German Political Parties to Resolve the Given Problems: the Situation in 1982 \*
- 30:Max KAASE The Concept of Political Culture: Its Meaning for Comparative Political Research \*

\* :Working Paper out of print



- |  |   |
|--|---|
| 91:Wolfgang GEBAUER  | Kondratieff's Long Waves  |
| 92:Elisabeth DE GHELLINCK/<br>Paul A. GEROSKI/<br>Alexis JACQUEMIN | Inter-Industry and Inter-Temporal<br>Variations in the Effect of Trade on<br>Industry Performance                                     |
| 93:Gunther TEUBNER/<br>Helmut WILLKE                               | Kontext und Autonomie.<br>Gesellschaftliche Selbststeuerung<br>durch Reflexives Recht *   |
| 94:Wolfgang STREECK/<br>Philippe C. SCHMITTER                      | Community, Market, State- and<br>Associations. The Prospective<br>Contribution of Interest Governance<br>to Social Order              |
| 95:Nigel GRIFFIN   | "Virtue Versus Letters": The Society<br>of Jesus 1550-1580 and the Export of<br>an Idea   |
| 96:Andreas KUNZ  | Arbeitsbeziehungen und<br>Arbeitskonflikte im oeffentlichen<br>Sektor. Deutschland und<br>Grossbritannien im Vergleich 1914-1924<br>* |
| 97:Wolfgang STREECK  | Neo-Corporatist Industrial Relations<br>and the Economic Crisis in West<br>Germany *  |
| 98:Simon A. HORNER   | The Isle of Man and the Channel<br>Islands - A Study of their Status<br>under Constitutional, International<br>and European Law       |
| 99:Daniel ROCHE  | Le Monde des Ombres   |
| 84/100:Gunther TEUBNER   | After Legal Instrumentalism? *  |
| 84/101:Patrick NERHOT  | Contribution aux Débats sur le Droit<br>Subjectif et le Droit Objectif comme<br>Sources du Droit *                                    |
| 84/102:Jelle VISSER  | The Position of Central Confederations<br>in the National Union Movements   |
| 84/103:Marcello DE CECCO   | The International Debt Problem in the<br>Inter-War Period   |
| 84/104:M. Rainer LEPSIUS   | Sociology in Germany and Austria 1918-<br>1945. The Emigration of the Social<br>Sciences and its Consequences. The                    |



- |  |  |
|--|--|
|  | Development of Sociology in Germany<br>after the Second World War, 1945-1967   |
| 84/105:Derek JONES                                   | The Economic Performances of Producer<br>Cooperations within Command Economies:<br>Evidence for the Case of Poland           |
| 84/106:Philippe C. SCHMITTER                         | Neo-Corporatism and the State *  |
| 84/107:Marcos BUSER                                  | Der Einfluss der Wirtschaftsverbaende<br>auf Gesetzgebungsprozesse und das<br>Vollzugswesen im Bereich des<br>Umweltschutzes |
| 84/108:Frans van WAARDEN                             | Bureaucracy around the State:Varieties<br>of Collective Self-Regulation in the<br>Dutch Dairy Industry                       |
| 84/109:Ruggero RANIERI                               | The Italian Iron and Steel Industry<br>and European Integration  |
| 84/110:Peter FARAGO                                  | Nachfragemacht und die kollektiven<br>Reaktionen der Nahrungsmittelindustrie   |
| 84/111:Jean-Paul FITOUSSI/<br>Kumuraswamy VELUPILLAI | A Non-Linear Model of Fluctuations in<br>Output in a Mixed Economy   |
| 84/112:Anna Elisabetta GALEOTTI                      | Individualism and Political Theory   |
| 84/113:Domenico Mario NUTI                           | Mergers and Disequilibrium in Labour-<br>Managed Economies   |
| 84/114:Saul ESTRIN/Jan SVEJNAR                       | Explanations of Earnings in<br>Yugoslavia: The Capital and Labor<br>Schools Compared   |
| 84/115:Alan CAWSON/John BALLARD                      | A Bibliography of Corporatism  |
| 84/116:Reinhard JOHN                                 | On the Weak Axiom of Revealed<br>Preference Without Demand Continuity<br>Assumptions   |
| 84/117:Richard T.GRIFFITHS/<br>Frances F.B.LYNCH     | The FRITALUX/FINEBEL Negotiations<br>1949/1950   |
| 84/118:Pierre DEHEZ                                  | Monopolistic Equilibrium and<br>Involuntary Unemployment   |
| 84/119:Domenico Mario NUTI                           | Economic and Financial Evaluation of<br>Investment Projects; General<br>Principles and E.C. Procedures                       |

\* :Working Paper out of print



- |   |   |
|---|---|
| 84/120:Marcello DE CECCO                            | Monetary Theory and Roman History   |
| 84/121:Marcello DE CECCO                            | International and Transnational<br>Financial Relations  |
| 84/122:Marcello DE CECCO                            | Modes of Financial Development:<br>American Banking Dynamics and World<br>Financial Crises                                  |
| 84/123:Lionello F. PUNZO/<br>Kumuraswamy VELUPILLAI | Multisectoral Models and Joint<br>Production  |
| 84/124:John FARQUHARSON                             | The Management of Agriculture and<br>Food Supplies in Germany, 1944-47  |
| 84/125:Ian HARDEN/Norman LEWIS                      | De-Legalisation in Britain in the<br>1980s *  |
| 84/126:John CABLE                                   | Employee Participation and Firm<br>Performance. A Prisoners' Dilemma<br>Framework   |
| 84/127:Jesper JESPERSEN                             | Financial Model Building and<br>Financial Multipliers of the<br>Danish Economy  |
| 84/128:Ugo PAGANO                                   | Welfare, Productivity and Self-<br>Management   |
| 84/129:Maureen CAIN                                 | Beyond Informal Justice *   |
| 85/130:Otfried HOEFFE                               | Political Justice - Outline of a<br>Philosophical Theory  |
| 85/131:Stuart J. WOOLF                              | Charity and Family Subsistence:<br>Florence in the Early Nineteenth<br>Century  |
| 85/132:Massimo MARCOLIN                             | The <u>Casa d'Industria</u> in Bologna during<br>the Napoleonic Period: Public Relief<br>and Subsistence Strategies         |
| 85/133:Osvaldo RAGGIO                               | Strutture di parentela e controllo<br>delle risorse in un'area di transito:<br>la Val Fontanabuona tra Cinque e<br>Seicento |
| 85/134:Renzo SABBATINI                              | Work and Family in a Lucchese Paper-<br>Making Village at the Beginning of the<br>Nineteenth Century                        |



- 85/135: Sabine JURATIC  
Solitude féminine et travail des femmes à Paris à la fin du XVIIIème siècle
- 85/136: Laurence FONTAINE  
Les effets déséquilibrants du colportage sur les structures de famille et les pratiques économiques dans la vallée de l'Oisans, 18e-19e siècles
- 85/137: Christopher JOHNSON  
Artisans vs. Fabricants: Urban Protoindustrialisation and the Evolution of Work Culture in Lodève and Bédarieux, 1740-1830
- 85/138: Daniela LOMBARDI  
La demande d'assistance et les réponses des autorités urbaines face à une crise conjoncturelle: Florence 1619-1622
- 85/139: Orstrom MOLLER  
Financing European Integration: The European Communities and the Proposed European Union.
- 85/140: John PINDER  
Economic and Social Powers of the European Union and the Member States: Subordinate or Coordinate Relationship
- 85/141: Vlad CONSTANTINESCO  
La Repartition des Competences Entre l'Union et les Etats Membres dans le Projet de Traite' Instituant l'Union Europeenne.
- 85/142: Peter BRUECKNER  
Foreign Affairs Power and Policy in the Draft Treaty Establishing the European Union.
- 85/143: Jan DE MEYER  
Belgium and the Draft Treaty Establishing the European Union.
- 85/144: Per LACHMANN  
The Draft Treaty Establishing the European Union: Constitutional and Political Implications in Denmark.
- 85/145: Thijmen KOOPMANS  
The Judicial System Envisaged in the Draft Treaty.
- 85/146: John TEMPLE-LANG  
The Draft Treaty Establishing the European Union and the Member



- |  |   |
|--|---|
|  | States: Ireland   |
| 85/147:Carl Otto LENZ                                      | The Draft Treaty Establishing the European Union: Report on the Federal Republic of Germany   |
| 85/148:David EDWARD/<br>Richard MCALLISTER/<br>Robert LANE | The Draft Treaty establishing the European Union: Report on the United Kingdom  |
| 85/149:Joseph J. M. VAN DER VEN                            | Les droits de l'Homme: leur universalite' en face de la diversite' des civilisations. *   |
| 85/150:Ralf ROGOWSKI                                       | Meso-Corporatism and Labour Conflict Resolution *   |
| 85/151:Jacques GENTON                                      | Problemes Constitutionnels et Politiques poses en France par une eventuelle ratification et mise en oeuvre du projet de Traite d'Union Europeenne |
| 85/152:Marjanne de KWAASTENIET                             | Education as a verzuiling phenomenon Public and independent education in the Netherlands  |
| 85/153:Gianfranco PASQUINO<br>and Luciano BARDI            | The Institutions and the Process of Decision-Making in the Draft Treaty   |
| 85/154:Joseph WEILER<br>and James MODRALL                  | The Creation of the Union and Its Relation to the EC Treaties   |
| 85/155:François DUCHENE                                    | Beyond the first C.A.P.   |
| 85/156:Domenico Mario NUTI                                 | Political and Economic Fluctuations in the Socialist System   |
| 85/157:Gianfranco POGGI                                    | Niklas Luhmann on the Welfare State and its Law   |
| 85/158:Christophe DEISSENBERG                              | On the Determination of Macroeconomic Policies with Robust Outcome  |
| 85/159:Pier Paolo D'ATTORRE                                | ERP Aid and the Problems of Productivity in Italy during the 1950s  |
| 85/160:Hans-Georg DEGGAU                                   | Ueber einige Voraussetzungen und Folgen der Verrechtlichung   |
| 85/161:Domenico Mario NUTI                                 | Orwell's Oligarchic Collectivism as an Economic System  |



- |  |   |
|--|---|
| 85/162:Will BARTLETT                         | Optimal Employment and Investment Policies in Self-Financed Produce Cooperatives                        |
| 85/163:Terence DAINTITH                      | The Design and Performance of Long-term Contracts   |
| 85/164:Roland BIEBER                         | The Institutions and Decision-Making Process in the Draft Treaty Establishing the European Union        |
| 85/165:Philippe C. SCHMITTER                 | Speculations about the Prospective Demise of Authoritarian Regimes and its possible Consequences        |
| 85/166:Bruno P. F. WANROOIJ                  | The American 'Model' in the Moral Education of Fascist Italy  |
| 85/167:Th. E. ABELTSHAUSER/<br>Joern PIPKORN | Zur Entwicklung des Europaeischen Gesellschafts- und Unternehmensrechts                                 |
| 85/168:Philippe MIOCHE                       | Les difficultés de la modernisation dans le cas de l'industrie française de la machine outil, 1941-1953 |
| 85/169:Jean GABSZEWICZ<br>Paolo Garella      | Assymetric international trade  |
| 85/170:Jean GABSZEWICZ<br>Paolo Garella      | Subjective Price Search and Price Competition   |
| 85/171:Hans-Ulrich THAMER                    | Work Practices of French Joiners and Cabinet-Makers in the Eighteenth Century                           |
| 85/172:Wolfgang WESSELS                      | Alternative Strategies for Institutional Reforms  |
| 85/173:Kumaraswamy VELUPILLAI<br>Berc RUSTEM | On rationalizing expectations   |
| 85/174:Leonardo PARRI<br>Debate              | Political Exchange in the Italian   |
| 85/175:Michela NACCI                         | Tra America e Russia: Viaggiatori francesi degli anni trenta  |
| 85/176:J.LOUGHLIN                            | The Corsican Statut Particulier: A Response to the Problem Corse  |

\* :Working Paper out of print



- |                            |   |
|----------------------------|---|
| 85/177:Alain DIECKHOFF     | L'Europe Politique et le Conflit<br>Israelo-Arabe                                       |
| 85/178:Dwight J. JAFFEE    | Term Structure Intermediation by<br>Depository Institutions                             |
| 85/179:Gerd WEINRICH       | Price and Wage Dynamics in a simple<br>Macroeconomic Model with stochastic<br>rationing |
| 85/180:Domenico Mario NUTI | Economic Planning in Market Economies:<br>Scope, Instruments, Institutions              |
| 85/181:Will BARTLETT       | Enterprise Investment and Public<br>Consumption in a Self-Managed Economy               |
| 85/182:Alain SUPLOT        | Groupes de Societes et Paradigme de<br>l'Enterprise                                     |











